



LAUREA
AMMATTIKORKEAKOULU
Yhdessä enemmän

Turvapaikkaprosessi Suomessa

opas muutoksenhakuun hallintotuomioistuimessa

Haavisto, Henriikka

2017 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

Turvapaikkaprosessi Suomessa - opas muutoksenhakuun hallintotuomioistuimessa

Henriikka Haavisto
Liiketalouden koulutusohjelma
Opinnäytetyö
Toukokuu, 2017

Henriikka Haavisto

Turvapaikkaprosessi Suomessa - opas muutoksenhakuun hallintotuomioistuimessa

Vuosi 2017

Sivumäärä 56

Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä Suomessa kasvoi vuodesta 2014 vuoteen 2015 mennessä moninkertaisesti. Syynä hakemusten määrän kasvuun oli erityisesti Lähi-idän maissa kärjistyneet konfliktitilanteet ja sisällissodot, minkä vuoksi suuri osa alueiden asukkaista on joutunut jättämään kotinsa. Turvapaikkahakemusten ja turvapaikkapäätöksistä tehtyjen valitusten lisääntyneen määrän vuoksi Suomen lainsäädäntöä on jouduttu muuttamaan tilanteen hoitamista varten. Lakimuutokset ovat koskeneet niin asiasisältöä kuin menettelyjäkin.

Opinnäytetyöni tarkoituksena on tarkastella uusimman lainsäädännön mukaista turvapaikkaprosessin kulkua turvapaikkahakemuksen jättämisestä kielteisen turvapaikkapäätöksen muutoksenhakuun hallintotuomioistuimissa. Työn lopputuloksena syntyi suomenkielinen opas turvapaikka-asioiden muutoksenhakuun hallinto-oikeudessa sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Oppaaseen on kerätty oleelliset ja tärkeimmät kohdat menettelyyn liittyvistä laeista. Lisäksi siinä on otettu huomioon uusimmat lakimuutokset, jotka koskevat ulkomaalaisasioiden käsittelyä Suomessa. Oppaasta on pyritty tekemään selkeä ja helposti luettava, jotta menettelystä tietämättömät ymmärtäisivät sen kulun.

Opas on tarkoitettu ensisijaisesti henkilöille, jotka ovat jollain tavalla tekemisissä turvapaikanhakijoiden kanssa. Ajatuksena on, että he voisivat oppaan avulla neuvoa ja opastaa turvapaikanhakijoita. Opas on hyödyllinen myös turvapaikanhakijoille itselleen. Edellytyksenä on kuitenkin se, että he osaavat lukea suomen kieltä jo jonkin verran. Aiheen ajankohtaisuuden vuoksi opas voi myös kiinnostaa ihmisiä, jotka haluavat tietoa turvapaikka-asioiden käsittelystä ja hallinto-oikeuden menettelyistä.

Teoriaosuus käsittelee koko turvapaikkaprosessin kulun alkaen turvapaikkamenettelystä Maahanmuuttovirastossa loppuen muutoksenhakuun hallintotuomioistuimessa. Teoriassa on käsitelty myös muutoksenhakuun liittyviä uusimpia lakimuutoksia. Vaikka työnä laadittu opas keskittyy kielteisestä turvapaikkavalituksesta valittamiseen, on teoriaosuudessa kerrottu kuitenkin myös ennen muutoksenhakua tapahtuvasta turvapaikkahakemuksen käsittelemisestä kokonaisuuden hahmottamiseksi ja ymmärtämiseksi.

Asiasanat: Turvapaikanhakija, turvapaikkaprosessi, muutoksenhaku, hallinto-oikeus, opas

Henriikka Haavisto

The Asylum process in Finland - a guide for appealing to administrative courts

Year	2017	Pages	56
------	------	-------	----

The number of international protection applications increased multiple times from 2014 to 2015. The reason for the increase was the conflict situations and civil wars particularly in the Middle East. Because of the situation a large number of the inhabitants of the region were forced to leave their homes and escape to Europe. Due to the increased number of the international protection applications and appeals of asylum decisions, the Finnish legislation had to be amended for the management of the situation. The admendments are concerning with both the substance of the matter and procedures.

The aim of my thesis is to examine the progress of the asylum process by starting at the beginning of making an asylum application and continuing into the possible appealing procedure which happens in administrative courts. The outcome of the practical part of my thesis is a Finnish language guide for the appealing procedure concerning asylum appeals in the administrative court and the supreme administrative court. The guide contains essentials and the most important points of laws regarding the procedure in administrative courts. In addition the guide takes into account the latest changes in legislation regarding the processing of foreign matters in Finland. The idea was to make a guide which is clear and easy to read so that people who don't have the experience of reading laws would understand the procedure.

The guide is primarily intended for people who are somehow involved with asylum seekers. The idea is that they could help and advise asylum seekers by using the guide as a tool. The guide is also useful to asylum seekers themselves. However, the requirement is that they know at least a little bit about how to read the Finnish language. The topic is current which may also interest people who would want to know more about the procedure of asylum matters and the procedure in administrative courts.

The theoretical part of my thesis covers the entire asylum process from the asylum seeking process in Finnish Immigration Center to the appeal procedure in administrative courts. The latest legislation changes are also discussed in the theory. Although the guide is focussing on how to appeal from the negative decision of an authority, there is also a theory part about processing an asylum application to understand the process as a whole.

Keywords: Asylum seeker, asylum process, appeal, administrative court, guide

Lakiluettelo

Euroopan ihmisoikeussopimus 63/1999

Hallinto-oikeuslaki 430/1999

Hallintolainkäyttölaki 586/1996

Hallintolaki 434/2003

Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta 1265/2006

Laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista 715/2011

Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa 381/2007

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 13/2003

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999

Oikeudenkäymiskaari 4/1734

Oikeusapulaki 257/2002

Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus 77/1968

Suomen perustuslaki 731/1999

Ulkomaalaislaki 301/2004

Yleissopimus lasten oikeuksista 1989

Sisällys

1	Johdanto	7
2	Opinnäytetyön tavoitteet ja tutkimusmenetelmät	8
3	Turvapaikkamenettely	10
3.1	Turvapaikan edellytykset	10
3.2	Turvapaikan hakeminen	11
3.3	Turvapaikkatutkinta ja turvapaikkapuhuttelu	12
3.4	Turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen	14
3.4.1	Turvapaikkapäätös	17
4	Muutoksenhaku	20
4.1	Muutoksenhaun edellytykset	21
4.2	Valitus	21
4.3	Valitusasian valmisteluvaihe	24
4.3.1	Suullinen käsittely	26
4.4	Valituksen käsittely ja päätöksenteko	27
4.5	Muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen	29
5	Muutokset turvapaikka-asioiden muutoksenhaussa	32
5.1	Kokoonpano	32
5.2	Oikeusapu	33
5.3	Valitusajat ja kiireellisyys	35
5.4	Hajauttaminen	36
6	Oppaan toteuttaminen	37
7	Pohdinta	38
	Lähteet	41
	Kuviot	43
	Liite 1: Turvapaikkaprosessin muutoksenhakuopas	44

Euroopasta turvapaikkaa hakevien ihmisten määrä nousi merkittävästi vuonna 2015. Turvapaikkahakemusten ja turvapaikkapäätöksistä tehtyjen valitusten lisääntyneen määrän vuoksi Suomen lainsäädäntöä on jouduttu muuttamaan tilanteen hoitamista varten.¹ Suurimmat muutokset on tehty ulkomaalaisasioiden sisältöä ja niiden käsittelyä sääteleviin lakeihin, joita ovat ulkomaalaislaki (301/2004, UlkL), hallintolaki (434/2003, HL) ja hallintolainkäyttölaki (586/1996, HLL). Lakimuutosten myötä turvapaikkaprosessi on muuttunut Suomessa. Uuden tilanteen vuoksi on olemassa enemmän ihmisiä, joiden elämään turvapaikkaprosessi liittyy jollain tavalla. Tämän vuoksi on tärkeää, että jokainen voi halutessaan löytää prosessista tietoa, joka on helposti ymmärrettävissä.

Opinnäytetyön tarkoituksena on tutkia turvapaikkaprosessin kulkua turvapaikkahakemuksen jättämisestä kielteisen turvapaikkapäätöksen muutoksenhakuun hallinto-oikeudessa ja edelleen korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Aiheen tarkemman tutkimisen ja siihen liittyvän lainsäädännön, kirjallisuuden ja muun muassa eri virallislähteiden tarkastelun lopputuloksena on turvapaikkaprosessin selittävä teoria ja teoriaa apuna käyttäen valmistettu opas turvapaikka-asioiden muutoksenhakuun hallintotuomioistuimissa.

Työn teoreettisessa osuudessa käsitellään koko turvapaikkaprosessia. Ensimmäiseksi keskitytään tarkemmin Maahanmuuttovirastossa käytävään hallintomenettelyyn. Hallintomenettelystä kerrotaan muun muassa turvapaikan hakemisen edellytyksistä, kansainvälisen suojelun hakemisesta ja hakemuksen käsittelyn etenemisestä menettelyssä. Sen jälkeen tutustutaan lähemmin turvapaikka-asioiden muutoksenhakuun hallintotuomioistuimissa. Muutoksenhaun teoriaosuus on tärkeä opinnäytetyön tuloksena syntynyttä opasta ajatellen. Teorian viimeinen osa kertoo tarkemmin noin viimeisen vuoden aikana voimaan tulleista lakimuutoksista turvapaikka-asioiden muutoksenhaussa.

Lakimuutosten jälkeen turvapaikka-asioiden muutoksenhausta ei ole tehty päivitettyä opasta tai ohjeita. Tuorein opas on vuodelta 2011, jonka jälkeen tilanne on muuttunut ja uusia lakimuutoksia on tullut voimaan hyvin paljon lyhyen ajan sisällä. Viranomaisen tekemää virallista opasta muutoksenhakumenettelystä turvapaikka-asioissa ei ole saatavilla. Näin ollen päivitetty opas muutoksenhausta on tarpeellinen. Sen sijaan turvapaikkaprosessin ensimmäisestä osasta, Maahanmuuttovirastossa tapahtuvasta hallintomenettelystä, löytyy paljon tietoa niin

¹ Maahanmuuttoviraston tilastopalvelu 2017; Helsingin hallinto-oikeus 2017.

kirjoista kuin eri sähköisistä lähteistä. Esimerkiksi Maahanmuuttovirasto on koonnu omille internetsivuilleen melko kattavasti tietoa turvapaikkamenettelystä ymmärrettävästi selitetyinä. Tämän johdosta oppaan sisältö rajattiin keskittymään prosessin toiseen osaan eli muutoksenhakumenettelyyn. Muutoksenhausta ei löytynyt virallista koontia, joka olisi vielä nykyisen lainsäädännön mukainen. Opinnäytetyön teoria ja työn lopputuloksena syntynyt opas muodostavat yhdessä kokonaisuuden, jonka avulla ihmiset voivat ymmärtää paremmin turvapaikkaprosessia ja sen kaikkia osia.

Opas turvapaikka-asioiden muutoksenhakuun on tarkoitettu ensisijaisesti suomen kieltä osaville henkilöille, jotka ovat jollain tavalla tekemisissä turvapaikanhakijoiden kanssa. Tällaisia voivat olla esimerkiksi turvapaikanhakijoiden opettajat, vastaanottokeskusten työntekijät tai seurakunnalla työskentelevät. Ajatuksena on, että he voisivat oppaan avulla neuvoa ja opastaa turvapaikanhakijoita. Aiheena turvapaikka-asiat ovat edelleen hyvin ajankohtaisia, mikä voi kiinnostaa ja innostaa myös monia muitakin ihmisiä lukemaan työn ja oppaan. Opas tulee olemaan kaikkien saatavilla internetissä opinnäytetyön liitteenä. Opasta on mahdollista käyttää myös esimerkiksi perehdyttämiseen ja apuvälineenä organisaation sisäisessä viestinnässä.

2 Opinnäytetyön tavoitteet ja tutkimusmenetelmät

Tämän opinnäytetyön tavoitteena voidaan pitää turvapaikkaprosessiin liittyvän tiedon jakamista ja opettamista työn lukijoille. Tavoitteena oli tutkia eri oikeuslähteitä koskien turvapaikka-asioita ja niiden käsittelemisessä sekä ratkaisemisessa käytettyjä menetelmiä ja lähteiden perusteella koota johdonmukainen ja tiivis tietopaketti turvapaikkaprosessista kokonaisuudessaan. Työn tavoitteisiin kuului myös isona osana selkeän ja ymmärrettävän oppaan toteuttaminen turvapaikka-asioiden muutoksenhausta.

Oikeustiede tutkimuksen aiheena on hyvin laaja. Tämän johdosta se on jaettu käytettävän lähestymistavan tai kohteen perusteella eri oikeudenaloihin. Oikeudenalat jaetaan perusjaottelussa julkisoikeuteen ja yksityisoikeuteen. Hieman tarkemmassa jaottelussa julkisoikeus jakaantuu kansalliseen sekä kansainväliseen julkisoikeuteen ja yksityisoikeus siviilioikeuteen sekä erityiseen siviilioikeuteen. Vielä tarkemmassa alajaottelussa julkisoikeuden opetus- ja tutkimusala jakaantuu valtiosääntö- ja hallinto-oikeuteen. Yksityisoikeus puolestaan jakaantuu muun muassa perhe-, perintö- ja varallisuus-oikeuteen.² Tämä opinnäytetyö kuuluu oikeustieteessä julkisoikeuden alaan ja vielä tarkemmin katsottuna hallinto-oikeuteen.

² Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 17-18.

Oikeustiede on pohjimmiltaan tarkkaan mietittyjen väitteiden ja niiden perustelujen esittämistä eli argumentaatiota. Argumentaatio voi pohjautua muun muassa lakitekstiin, oikeuskäytäntöön tai lainvalmisteluaineistoon. Mainittujen lisäksi lähdeaineistona voidaan käyttää myös paljon muitakin erilaisia lähteitä.³

Lainoppi, oikeussosiologia, oikeushistoria, oikeusfilosofia sekä vertaileva oikeustiede kuuluvat olennaisimpiin oikeustieteen osa-alueisiin. Oikeustieteellinen tutkimus on suurimmaksi osaksi kuitenkin oikeusdogmatiikkaa eli lainoppia. Lainoppi perustuu ajantasaisiin ja voimassa oleviin oikeuslähteisiin. Lainopin tarkoituksena on selvittää, mitä ajantasainen oikeus säättää käsiteltävänä olevasta oikeusongelmasta ja kertoa, miten eri tilanteissa tulisi toimia oikeuden mukaisesti. Lainopin tärkein tehtävä on tutkia oikeusjärjestykseen kuuluvia sääntöjä sekä sitä, miten sääntöjä tulisi tulkita. Tämän lisäksi lainopin tärkeisiin tehtäviin kuuluu myös ajantasaisen oikeuden jäsentäminen eli tutkimuskohteen systematisointi.⁴

Oikeustieteiden osa-alueiden yleisimmät tutkimusmenetelmät ovat empiiriset tutkimusmenetelmät ja sisällönerittely eli tekstianalyysi. Tutkittaessa oikeusnormia käytetään ensisijaisesti tekstianalyysiä. Oikeusnormi voi sisältää jonkin moniselitteisen ilmauksen, jolloin ilmaukselle tulee löytää oikea tulkinta. Ensin täytyy ottaa selvää ilmauksen kaikista mahdollisista oikeudellisista tarkoitteista ja valita niistä yksi, josta on joko samaa tai eri mieltä. Valittu tulkinta pyritään perustelemaan. Usein tulkinnan selvittämisessä tarvitaan avuksi muita oikeuslähteitä, kuten esimerkiksi tuomioistuinratkaisuja tai lainvalmisteluaineistoa. Empiirisillä tutkimusmenetelmillä taas tarkoitetaan laadullisia ja määrällisiä menetelmiä. Laadullista menetelmää käytetään yleisesti silloin, kun tutkimuksen aineiston havaintojoukko on suppea ja määrällistä menetelmää taas siinä tilanteessa, kun havaintojoukko on suuri. Oikeustieteessä näitä empiirisiä tutkimusmenetelmiä käytetään kuitenkin yleensä apumenetelminä.⁵

Työssä käytettävä menetelmä auttaa kokonaisuuden hahmottamisessa valitusta näkökulmasta katsoen. Menetelmiä apuna käyttäen voidaan saada selville jotain mielenkiintoista ja merkittävää tarkastelussa olevasta aiheesta. Yleisesti ottaen oikeustieteissä käytetty perusmenetelmä on sovitun tutkimusongelman hahmottaminen ja sen sijoittaminen johonkin oikeustieteiden osa-alueeseen. Yksi lähestymistapa oikeustieteellisessä tutkimuksessa on lainopillinen lähestymistapa. Työ on lainopillinen silloin, kun asia selvitetään ja analysoidaan kirjallisuuden ja säännösmateriaalin avulla.⁶

³ Husa ym. 2008, 13.

⁴ Husa ym. 2008, 20.

⁵ Husa ym. 2008, 25.

⁶ Husa ym. 2008, 27-28.

3 Turvapaikkamenettely

3.1 Turvapaikan edellytykset

Turvapaikanhakijoiksi kutsutaan henkilöitä, jotka hakevat kansainvälistä suojelua eli turvapaikkaa ja oleskelulupaa maasta, joka ei ole heidän kotimaansa. Kaikki turvapaikanhakijat eivät ole pakolaisia. Jos hakijalle kuitenkin myönnetään turvapaikka, saa hän pakolaisaseman ja hänestä tulee virallisesti pakolainen.⁷ Pakolaisaseman saatuaan henkilö on oikeutettu pakolaisten oikeusasemaa koskevassa yleissopimuksessa eli pakolaissopimuksessa (77/1968) sovittuihin oikeuksiin pakolaisena⁸. Pakolaisaseman voi saada myös muutkin kuin turvapaikanhakijat. Tällaisia tapauksia ovat muun muassa kiintiöpakolaiset ja turvapaikan saaneen henkilön perheenjäsenet, joille on myönnetty perhesiteen perusteella oleskelulupa.⁹

Pakolaissopimuksessa on sovittu pakolaisen määritelmästä. Pakolaissopimuksen mukaan pakolaiseksi kutsutaan henkilöä, joka oleskelee oman maansa ulkopuolella, koska hänellä on aihetta pelätä tulevana vainotuksi omassa kotimaassaan uskonnon, rodun, kansallisuuden, poliittisen mielipiteen tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen vuoksi. Hän ei myöskään kykene tai on pelon vuoksi haluton saamaan suojelua oman kotimaansa viranomaisilta.

Pakolaissopimuksessa pakolaisiksi luetaan myös ne henkilöt, jotka oleskelevat entisen kotimaansa ulkopuolella aiemmin mainituista syistä eivätkä pelon vuoksi halua tai ovat muuten kykenemättömiä palaamaan takaisin, mutta joilla ei kuitenkaan ole minkään maan kansalaisuutta. Myös YK:n pakolaisjärjestön (United Nations High Commissioner for Refugees) eli UNHCR:n pakolaisiksi katsomat henkilöt, jotka ovat saaneet oleskeluluvan jonkun valtion talousarviossa vahvistetusta pakolaiskiintiöstä, ovat pakolaisia. Kaikilla kansainvälistä suojelua hakevilla ihmisillä on siis oltava olemassa jokin edellä mainituista syistä, jotta hänelle voidaan mahdollisesti myöntää turvapaikka ja pakolaisasema.¹⁰

Geneven pakolaissopimuksen ensimmäisen artiklan F kohdan mukaan määräyksiä ei kuitenkaan sovelleta muun muassa silloin, jos on perusteltua epäillä henkilön tehneen rikoksen ihmiskuntaa tai rauhaa vastaan tai katsotaan tehneen ennen maahan saapumistaan törkeäksi luokitellun rikoksen, joka ei ole luonteeltaan poliittinen. Määräyksiä ei sovelleta myöskään tilanteessa,

⁷ Maahanmuuttovirasto 2016a.

⁸ Aer 2016, 214.

⁹ Aer 2016, 242.

¹⁰ Maahanmuuttovirasto 2016c.

jossa hakijan epäillään syylistyneen Yhdistyneiden Kansakuntien periaatteiden vastaisiin tekoihin. Myös tilanteissa, joissa turvapaikanhakija saa jo joltakin toiselta valtiolta kansainvälistä suojelua, hänelle ei tarvitse myöntää turvapaikkaa toisessa valtiossa.

Ulkomaalaislain 3 §:n 1 momentin 13 kohdan mukaan kansainvälisellä suojelulla tarkoitetaan joko pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa. Pakolaisaseman saa henkilö, joka UlkL:n 3 §:n 1 momentin 12 kohdan mukaan on tunnustettu pakolaiseksi. Henkilö voi saada myös toissijaista suojelua ja sen myötä oleskeluluvan muilla perusteilla kuin pakolaissopimuksessa määritettyjen syiden johdosta¹¹. UlkL 3 §:n 1 momentin kohdan 12a mukaan henkilö ei kuitenkaan tällöin saa pakolaisasemaa, vaan hän saa sen sijaan toissijaisen suojeluaseman. Toissijaista suojelua voidaan myöntää UlkL 88 §:n mukaan silloin, jos henkilö ei ole saanut turvapaikkaa, mutta hänen kohdallaan on olemassa merkittäviä ja painavia syitä, joiden vuoksi häntä ei voida palauttaa takaisin kotimaahansa. Edellytyksenä oleskeluluvan saamiseen toissijaisen syyn perusteella on muun muassa se, että hakijaa odottaa kotimaassaan vakava haitta, kuten esimerkiksi kidutus, kuolemanrangaistus tai muu epäinhimillinen kohtelu.

3.2 Turvapaikan hakeminen

Kun henkilö omaa edellytykset turvapaikan saamiseksi, voi hän hakea turvapaikkaa. Turvapaikkamenettely alkaa turvapaikan hakemisella. UlkL 95.1 §:n mukaan hakijan tulee jättää turvapaikkahakemuksensa mahdollisimman pian maahan saavuttuaan joko poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle. Lain 95.2 § antaa kuitenkin mahdollisuuden hakemuksen toimittamiselle myöhemmin, jos siihen on olemassa perusteltu syy. Esimerkiksi tilanteessa, jossa lähtömaan olosuhteet ovat muuttuneet hakijan oleskellessa muussa maassa kuin omassa kotimaassaan tai hakija on myöhemmin toimittanut lisäselvitystä, voi hakemuksen toimittaa myöhemmin.

Hakemuksen ei tarvitse olla kirjallinen vaan se voidaan tehdä myös suullisesti¹². Turvapaikkahakemusta ei voi tehdä ulkomailta käsin, vaan henkilön on matkustettava Suomeen hakeakseen turvapaikkaa. Hakemuksen tekeminen ulkomailla sijaitsevassa Suomen edustossa ei myöskään kelpaa. Hakemus on siis tehtävä Suomen rajojen sisäpuolella.¹³ Jokainen turvapaikkahakemus on käsiteltävä¹⁴. Pakolaissopimuksen 33 artiklan mukaan turvapaikanhakijoita ei saa palauttaa lähtömaahan, jos on pienikin mahdollisuus siihen, että heidän henkensä ja vapautensa olisi uhattuna.

¹¹ Aer 2016, 214.

¹² Juvonen 2012, 76.

¹³ Maahanmuuttovirasto 2016c.

¹⁴ Juvonen 2012, 76.

Perheensä kanssa turvapaikkaa hakevan alaikäisen turvapaikanhakijan hakemus käsitellään muiden perheen jäsenten hakemusten kanssa yhdessä. Jos turvapaikanhakija on yli 12-vuotias, täytyy häntä kuitenkin kuulla erikseen.¹⁵ Lasten oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan alaikäisiä henkilöitä koskevassa päätöksenteossa tulee aina ottaa huomioon lapsen etu. Sopimuksen 22 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan lapsen hakiessa joko yksin, perheensä tai jonkun muun henkilön kanssa pakolaisasemaa tulee hänen saada asiaan kuuluvaa suojelua tai humanitaarista suojelua. Ilman vanhempia tulleiden lasten vanhempien jäljittämiseen tulee ryhtyä ilman viivästystä¹⁶.

Turvapaikanhakija on oikeutettu jäämään Suomeen turvapaikkamenettelyn ajaksi. He voivat asua käsittelyn ajan turvapaikanhakijoille tarkoitetuissa vastaanottokeskuksissa. Vastaanotto-keskukset ovat kunnan, valtion tai esimerkiksi jonkun järjestön perustamia ja ylläpitämiä paikkoja. Eri puolilla Suomea sijaitsevien vastaanottokeskusten määrä vaihtelee turvapaikanhakijoiden määrän mukaan. Lapsille ja nuorille turvapaikanhakijoille, jotka ovat saapuneet Suomeen ilman huoltajaa, on olemassa omat vastaanottokeskusten yksikkönsä. Heistä alle 16-vuotiaat sijoitetaan ryhmäkoteihin ja 16-17 vuotiaat tukiasumisyksiköihin.¹⁷ Turvapaikanhakijoiden vastaanoton vähimmäisvaatimukset on listattu Euroopan neuvoston antamassa direktiivissä 2003/9/EY (myöh. vastaanottodirektiivi). Vastaanottodirektiivin mukaan vastaanottokeskuksilla on oma, koulutettu henkilökunta, joka huolehtii kyseisessä keskuksessa kirjoilla oleville turvapaikanhakijoille tarjottavista lakisääteisistä palveluista. Tällaisia palveluja ovat direktiivin mukaan muun muassa hakijoiden majoitus, terveydenhoitopalvelut, vastaanotto- ja käyttörahan maksaminen sekä erilaiset neuvonta ja ohjauspalvelut.

3.3 Turvapaikkatutkinta ja turvapaikkapuhuttelu

Vuoden 2017 alussa tuli voimaan laki ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (501/2016). Lakimuutos koskee tiettyjen maahanmuuttohallinnollisten tehtävien siirtoa kokonaisuudessaan poliisilta ja rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle. Lakimuutoksen taustalla on Euroopan unionin neuvoston antaman direktiivin 2005/85/EY uudelleen laadittu direktiivi 2013/32/EU eli niin sanottu menettelydirektiivi, jonka tarkoituksena on yhtenäistää EU-maiden kansainvälisen suojelun myöntämistä tai maasta poistamista koskevia menettelyjä. Lakimuutoksella muutettiin UlkL 97 §:ää turvapaikkatutkinnasta. Vuodesta 2016 lähtien Maahanmuuttovirasto on poliisin ja rajavartiolaitoksen sijasta huolehtinut turvapaikkatutkinnasta.

¹⁵ Juvonen 2012, 88.

¹⁶ Juvonen 2012, 88.

¹⁷ Maahanmuuttovirasto 2017.

Poliisin ja rajavartiolaitoksen tehtävinä ovat lakimuutoksenkin jälkeen turvapaikkahakemusten vastaanottaminen ja hakijan rekisteröinti. Tämän lisäksi he voivat nyt keskittyä turvapaikanhakijoiden maasta poistamiseen, päätösten tiedoksiantoon ja ulkomaalaisvalvontaan.¹⁸

Lakimuutoksen myötä turvapaikkatutkinta toteutetaan turvapaikkapuhuttelun ohessa Maahanmuuttoviraston toimesta¹⁹. UlkL 97 §:n mukaan turvapaikkatutkinnassa tehtävänä on selvittää turvapaikkaa hakevan henkilön henkilöllisyys, maahantulo ja henkilön käyttämä matkareitti. Tämän lisäksi Maahanmuuttovirasto kerää henkilötiedot henkilön perheestä ja muista omaisista. Tutkinnan suullisessa osuudessa yritetään selvittää turvapaikanhakijasta kaikki olennaiset tiedot, joita tarvitaan hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelyyn oikeudenmukaisesti.

Turvapaikkapuhuttelun tärkeimpänä tehtävänä voidaan pitää UlkL 97 §:n mukaisesti turvapaikkahakemuksen perusteiden selvittämistä. Puhuttelussa hakijaa pyydetään kertomaan syistä, joiden vuoksi hän hakee kansainvälistä suojelua. Puhuttelussa on hyvin tärkeää, että hakija kertoo tarkasti ja yksityiskohtaisesti pienimmätkin asiat. Usein turvapaikanhakijan kertomus tilanteesta voi olla ainoa todiste hakemuksen perusteista, jolloin on tärkeää haastatella hakijaa mahdollisimman huolellisesti ja saada perusteet selville.²⁰ UlkL 97 a §:n mukaan puhuttelussa hakijalta on tiedusteltava, mitä mieltä hän on mahdollisesta maasta poistamisesta ja maahantulokiellosta. Tämän lisäksi on myös tärkeää ottaa selvää, mitkä ovat ne perusteet, joilla hakija perustelee palautusmaan olevan hänelle turvaton ja vaarallinen paikka. Turvapaikkapuhuttelussa on myös aiemmin mainitun pykälän mukaisesti selvitettävä kansainvälisen suojelun tarpeen ohella muiden oleskeluoikeuden saamiseen johtavien perusteiden olemassaolosta.

Turvapaikkapuhuttelussa on aina läsnä turvapaikanhakija ja puhuttelun vetäjä. Lisäksi turvapaikanhakija voi halutessaan ottaa puhutteluun mukaansa avustajan, jonka tärkeimpänä tehtävänä on auttaa hakijaa hänen hakemuksensa taustalla olevien syiden selvittämisessä sekä perehtyä niiden oikeudellisiin perusteisiin. Turvapaikanhakijan ollessa alaikäinen, avustajan läsnäolo on entistä tärkeämpää. Alaikäisen hakijan puhuttelussa on mukana myös käräjäoikeuden hänelle määräämä edustaja, joka toimii alaikäisen turvapaikanhakijan edustajana koko turvapaikkaprosessin ajan ja auttaa häntä. Jos hakija kuitenkin ehtii prosessin aikana täyttää 18 vuotta, edustajan tehtävä lakkaa.²¹ UlkL 97 §:n mukaan jos asia liittyy jollakin tavalla yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen, Suomen kansalliseen turvallisuuteen tai kansainvälisiin suhteisiin, voi puhuttelussa olla mukana myös poliisi.

¹⁸ Maahanmuuttovirasto 2016d.

¹⁹ Maahanmuuttovirasto 2016d.

²⁰ Juvonen 2012, 91.

²¹ Juvonen 2012, 96-97.

3.4 Turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen

Turvapaikkatutkinnan ja -puhuttelun lisäksi turvapaikan käsittelyyn ja päätöksentekoon kuuluu myös yhtenä osana tutkia hakemuksessa esitettyjen todisteiden ja perusteiden aitous. Maahanmuuttovirasto voi halutessaan pyytää hakijaa todistamaan jonkin hakemuksessa mainitun perusteen. Esimerkiksi terveyteen liittyvän perusteen johdosta Maahanmuuttovirasto saattaa pyytää hakijaa toimittamaan lääkärinlausunnon. Myös todisteiden oikeellisuus selvitetään tarvittaessa muun muassa asiaan perehtyneen asiantuntijan tai poliisin avustuksella. Kaikki mahdolliset asiakirjat, valokuvat, todistukset ja viestit on tärkeää antaa Maahanmuuttovirastolle jo hakemusvaiheessa, koska ne voivat tukea hakijan kertomusta ja olla parhaassa tapauksessa jopa ratkaisevassa asemassa lopputuloksen kannalta.²²

UlkL:n 98 a §:ssä säädetään kansainvälistä suojelua koskevien asioiden ratkaisemisesta ensisijaisesti kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä. Myös tilanteessa, jossa hakemukseen sovelletaan vastuuvaltion määrittämisestä annetussa asetuksessa säädettyä menettelyä ja Suomi on määriteltä hakemuksen käsittelijäksi sekä hakija oleskelee edelleen Suomessa ja Maahanmuuttovirasto on ottanut hänet vastuulleen, tulee hakemukseen antaa päätös viimeistään kuuden kuukauden sisällä hakemuksen vireilletulosta. Jos ratkaisua ei pystytä tekemään kuudessa kuukaudessa, koska asiassa on oikeudellisiin seikkoihin liittyviä kysymyksiä tai monimutkaisia tosiseikkoja tai hakija ei ole myötävaikuttanut asian selvittämiseen, päätös tulee antaa viimeistään 15 kuukauden kuluessa hakemuksen vastaanottamisesta. Jos päätöksen tekemisen katsotaan olevan erittäin vaikeaa kuudessa kuukaudessa, koska kansainvälistä suojelua hakee samanaikaisesti suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia ja kansalaisuuksettomia henkilöitä, ratkaisu tulee antaa myös 15 kuukauden määräajassa. Kolmas aikaraja UlkL 98 a §:n momentin mukaan kansainvälistä suojelua koskevissa hakemusasioissa on 18 kuukautta. Päätös tulee antaa 18 kuukauden kuluessa tilanteissa, joissa ei ole mahdollista tutkia perustellusti ja asianmukaisesti kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta 15 kuukaudessa, vaan hakemuksen tutkiminen kokonaisvaltaisesti vaatii pidemmän ajan. UlkL 98 a §:n 4 momentin mukaisesti hakemuksen voi ratkaista viimeistään 21 kuukauden kuluessa, vain jos päätöstä ei voi tehdä aiemmin mainittuihin määräaikoihin mennessä alkuperämaassa vallitsevan epävarman tilanteen johdosta. Tämä ei kuitenkaan rajoita toissijaisen suojeluaseman tai pakolaisaseman saamista.

Maahanmuuttovirasto voi katsoa hakemuksen olevan ilmeisen perusteeton, jolloin se voidaan UlkL:n 104 §:n mukaisesti käsitellä nopeutetussa menettelyssä. Arviointi ilmeisen perusteettomasta hakemuksesta tehdään kuitenkin vasta turvapaikkatutkinnan ja asian selvittämisen jälkeen, minkä vuoksi asian käsittely nopeutetussa menettelyssä ei vaikuta hakemuksen tutkinnan

²² Juvonen 2012, 99-100.

laajuuteen. Nopeutettu menettely koskee enemmänkin asian täytäntöönpanoa kuin hakemuksen tutkimista ja päätöksentekoa.²³

Nopeutettu menettely on kehitetty, jotta turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä pystyttäisiin estämään. Nopeutetussa menettelyssä hylätystä turvapaikkapäätöksestä valittaminen ei estä tai lykkää millään tavalla hakijan poistamista maasta, ellei hallinto-oikeus turvapaikanhakijan pyynnöstä kiellä maastapoistamista. Näin turvapaikkaa hakeva ei välttämättä onnistu pitkittämään oleskeluaan maassa.²⁴

UlkL 101 §:n mukaan ilmeisen perusteettomana hakemusta voidaan pitää silloin kun turvapaikan saamisen perusteeksi esitetyt väitteet eivät selvästi ole uskottavia tai hakija ei ole perustellut hakemustaan UlkL:n 87 ja 88 pykälien ensimmäisissä momenteissa mainituilla perusteilla. Näitä perusteita ovat UlkL 87.1 §:n mukaisesti vainotuksi joutuminen uskonnon, alkuperän, kansallisuuden, poliittisen mielipiteen tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen johdosta tai UlkL 88.1 §:n mukaisesti hakijan todellinen vaara kärsiä vakavaa haittaa, jos hänet palautettaisiin takaisin kotimaahansa ja hän on vaaran vuoksi haluton tai kykenemätön turvautumaan kotimaansa suojeluun. Hakemusta voidaan pitää ilmeisen perusteettomana tämän lisäksi myös silloin, jos turvapaikanhakijan todennäköisenä tarkoituksena on käyttää turvapaikkamenettelyä väärin viivyttämällä tai estämällä hakemuksellaan jo tehdyn tai välittömästi odotettavan päätöksen täytäntöönpanon, antamalla tahallisesti puuttuvia, vääriä tai harhaanjohtavia tietoja ratkaisun kannalta tärkeitä, keskeisistä seikoista tai jos hakija esittää väärennettyjä asiakirjoja ilman hyväksyttävää syytä toiminnan perustelemiseksi. Ilmeisen perusteettomaksi hakemus voidaan katsoa myös silloin, kun hakija on tullut maasta, jota pidetään turvallisena ja jonne hänet voidaan uudelleen palauttaa.

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan myös jättää tutkimatta UlkL 103 §:n mukaan. UlkL 103.1 §:n perusteella tutkimatta voidaan jättää hakemukset, joiden hakija on tullut turvallisesta turvapaikkamaasta tai turvallisesta kolmannesta maasta ja joihin hänet voidaan palauttaa. Turvalliseksi turvapaikkamaaksi voidaan lukea UlkL 99 §:n mukaisesti valtio, joka noudattaa ilman maantieteellistä varausta muun muassa pakolaisten oikeusasemaa koskevaa yleis-sopimusta, ja jossa hakija on aiemmin saanut ja voi saada jatkossakin riittävää suojelua. Turvallinen kolmas maa täyttää samat ehdot kuin turvallinen turvapaikkamaa, mutta sillä erolla, että hakija ei ole saanut riittävää suojelua, mutta olisi voinut saada. UlkL 103.3 §:n mukaan myös se, että hakija on saanut kansainvälistä suojelua jo toisesta Euroopan valtiosta ja hänet voidaan lähettää kyseiseen valtioon uudelleen, on peruste hakemuksen tutkimatta jättämiselle.

²³ Aer 2016, 272 ja 280.

²⁴ Juvonen 2012, 108-109.

UlkL 103.4 §:ssä mainitaan tutkimatta jättämisen syyksi myös se, jos hakija on tehnyt uusintahakemuksen turvapaikan saamiseksi, mutta hän ei ole esittänyt aiemmasta hakemuksesta poikkevia, uusia perusteluja, jotka olisivat ratkaisun kannalta merkittäviä. Näiden lisäksi hakemus voidaan jättää tutkimatta UlkL 103.2 §:n mukaan silloin, jos hakija voidaan lähettää vastuuvastuun määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen eli niin sanotun vastuunmäärittämisasetuksen mukaiseen valtioon, joka on vastuussa kyseisen henkilön hakemuksen käsittelystä.

Vastuunmäärittämisasetuksella eli Dublin III -asetuksella tarkoitetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston antamaa asetusta (N:o 604/2013), jolla säädetään kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin maahan jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelijänä toimivan jäsenvaltion määrittelemiseksi määritetyt perusteet ja menettelyt. Euroopan unionin jäsenvaltiona Suomi on velvoitettu noudattamaan Dublin III -asetusta kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittelyssä. Dublin-asetuksen soveltamiseen osallistuvat kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot sekä EU:n ulkopuolisista maista lisäksi myös Islanti, Sveitsi, Norja ja Liechtenstein²⁵.

Vastuunmäärittämisasetuksen 3 artiklan mukaan ainoastaan yksi jäsenvaltio käsittelee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Hakemuksen käsittelevä jäsenvaltio määräytyy vastuunmäärittämisasetuksen 7 artiklan 2 kohdan perusteella sen tilanteen mukaisesti, joka vallitsi hakijan jättäessä turvapaikkahakemuksen ensimmäisen kerran jossakin jäsenvaltiossa. Ensisijaisesti hakemuksen käsittelee se valtio, johon turvapaikkahakemus on jätetty ensimmäisenä. Jos kuitenkin jokin asetuksen kolmannessa luvussa luetelluista perusteista on olemassa, käsittelevä valtio määräytyy asetuksen perusteiden mukaisesti. Asetuksen 12 artiklan mukaan esimerkiksi jos hakijalla on jo voimassaoleva oleskelulupa toiseen valtioon, hakemuksen käsitteleväksi määräytyy oleskeluluvan antanut valtio. Asetuksen 13 artiklan mukaan myös silloin, jos hakija on todistettavasti ylittänyt luvattomasti jäsenvaltion rajan meritse, maitse tai lentoteitse tullessaan suoraan kolmannelle maalle, hakemuksen käsittelystä on vastuussa jäsenvaltio, jonka rajan hakija on ylittänyt kyseisellä tavalla. Jäsenvaltion vastuu kyseisissä tapauksissa loppuu 12 kuukauden päästä luvattomasta rajan ylittämispäivästä.

Ilman huoltajaa saapuneen alaikäisen turvapaikkahakijan hakemus taas käsitellään asetuksen kahdeksannen artiklan mukaan valtiossa, jossa hakijan sisarus tai perheenjäsen oleskelee laillisesti, jos se on hakijan edun mukaista. Asetuksen 9 ja 10 artikloiden mukaisesti jos hakijan perheenjäsen on saanut kansainvälistä suojelua tai on hakenut turvapaikkaa jostain valtiosta ja hakija on kirjallisesti pyytänyt hakemuksen käsittelyä samalta valtiolta, on kyseessä oleva valtio vastuussa hakemuksen käsittelystä. Asetuksen tarkoittamina perheenjäseninä pidetään 2

²⁵ Aer 2016, 227.

artiklan mukaan täysi-ikäisillä hakijoilla puolisoa sekä lapsia ja alaikäisillä hakijan äitiä, isää ja muuta aikuista, joka on hakijasta vastuussa. Asetuksen 9 artiklassa säädetään, ettei käsittelijävaltiota määriteltäessä ole väliä, oliko perhe ollut olemassa jo hakijan kotimaassa vai ei.

Euroopan neuvoston asetus (EY) N:o 2725/2000 säätelee Eurodac-järjestelmän käytöstä. Turvapaikkatutkimuksen aikana turvapaikanhakijalta otetaan sormenjäljet, joita verrataan Eurodac-tietojärjestelmään rekisteröityihin sormenjälkiin. Eurodac-tietojärjestelmään on tallennettu jokaisen vastuunmäärittämisasetuksessa mukana olevien maiden rekisterissä olevat turvapaikanhakijoiden sormenjäljet sekä sormenjäljet henkilöiltä, jotka on pidätetty Euroopan unionin rajojen luvattoman ylittämisen yhteydessä. Kaikilta vähintään 14-vuotiailta tai laittomasti unionin alueelle saapuneilta turvapaikanhakijoilta otetaan sormenjäljet. Sormenjälkien löytyttyä rekisteristä hakija voidaan vastuunmäärittämisdirektiivin nojalla palauttaa maahan, jonka tietokantaan hänen sormenjälkensä on rekisteröity. Jos hakija on rekisteröitynyt toiseen maahan, on kyseinen maa näin ollen vastuussa henkilön turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Sormenjälkien löytyessä rekisteristä Maahanmuuttovirasto lähettää toiseen jäsenvaltioon pyynnön hakijan vastaanottamisesta. Jos pyyntöön ei vastata kielteisesti kahden viikon kuluessa, syntyy pyynnön tehneelle viranomaiselle palautusoikeus hakemuksen lähettämisestä toiseen maahan käsiteltäväksi. Suurin osa nopeutetun menettelyn turvapaikkahakemuksista kuuluu Dublin-säännösten piiriin.²⁶

3.4.1 Turvapaikkapäätös

Hallintolain 43.1 §:n mukaan hallintomenettelyssä tehtävä hallintopäätös tulee olla kirjallinen. Poikkeuksena tähän päätös voidaan antaa suullisesti HL 43.2 §:n mukaan välttämättömissä tilanteissa asian kiireellisyyden vuoksi. HL 43.3 §:n mukaan suullinenkin päätös tulee kuitenkin antaa jälkeen päin kirjallisena. Päätöksessä tulee aina olla mainittuna HL 44 §:ssä luetellut asiat, kuten päätöksen tehnyt viranomainen, päätöksentekopäivämäärä, asianosaiset, päätöksen perustelut ja tiedot henkilöstä, jolta voi kysyä lisätietoja päätöksestä.

Oikeudenmukaiseen turvapaikkamenettelyyn kuuluu yhtenä tärkeimpänä osana tasokas päätöksenteko. Hakijan oikeussuojan toteutumisen takeena voidaan pitää alusta asti hyvin toteutettua turvapaikkamenettelyä. Kattava ja ajanmukainen tieto sekä hankitut selvitykset luovat perustan tasokkaalle ja lainmukaiselle turvapaikkapäätökselle.²⁷ HL 45 §:n mukaan asiassa tehty päätös on aina perusteltava. Päätöksestä tulee ilmetä se, mihin selvityksiin ja aineistoon päätöksen

²⁶ Juvonen 2012, 112-113.

²⁷ Juvonen 2012, 107.

perustelut viittaavat. Kyseiset selvitykset voivat olla niin päätöksentekijän kuin itse hakijan hankkimia. Tällaisia yleisiä selvityksiä ovat muun muassa selvitykset hakijan lähtömaan olosuhteista ja maantiedosta tai hakijan toimittamat todistukset, valokuvat tai muut asiakirjat. Päätöksessä tulee mainita mitkä osat kerätystä aineistosta on hyväksytty ja mitkä osat hylättyjä tai mitkä osat katsotaan puutteelliseksi. Jos päätös on kielteinen, tulee perusteluissa kertoa, miksi kerättyjen selvitysten ja aineiston perusteella ei ole myönnetty turvapaikkaa tai oleskelulupaa. Jos turvapaikka hylätään siksi, että päätöksentekijä ei ole pitänyt tietoja uskottavina, tulee päätöksessä eritellä epäuskottavina pidetyt tiedot ja sekä se, miksi kyseisiä tietoja ei pidetä uskottavina.²⁸

Maahanmuuttoviraston antaman päätöksen lopputulos määrittelee sen, miten käsittely etenee päätöksenteon jälkeen. Mikäli päätös on turvapaikkahakijan kannalta myönteinen eli hänelle myönnetään turvapaikka tai oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella, Maahanmuuttovirasto kutsuu hakijan noutamaan päätöksen henkilökohtaisesti Maahanmuuttovirastosta. Päätöksen lisäksi hakijalle palautetaan myös hänelle kuuluvat mahdolliset alkuperäiset asiakirjat sekä hakija saa oleskelulupakortin. Hakija voi halutessaan saada päätöksen myös postitse saantitodistuskirjeellä. Jos hakijalla ei ole henkilöllisyystodistusta eikä näin ollen voi hakea kirjettä postista henkilökohtaisesti, voi henkilöllisyystodistuksen omaava henkilö noutaa kirjeen hakijan puolesta valtakirjan kanssa. Alaikäisen turvapaikkapäätös joko postitetaan saantitodistuskirjeellä alaikäisen turvapaikanhakijan määrätulle edustajalle tai annetaan edustajalle henkilökohtaisesti Maahanmuuttovirastossa. Jos hakija asuu vastaanottokeskuksen sijaan yksityismajoituksessa, voidaan myönteinen päätös postittaa hänelle yksityismajoituksen osoitteeseen.²⁹

Ulkomaalaislain 205 §:n 4 momentin mukaan kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa tiedoksianto kielteisestä turvapaikkapäätöksestä on toimitettava siten kuin ulkomaalaislain 205 §:n toisessa ja kolmannessa momentissa säädetään. Käytännössä tämä tarkoittaa tiedoksiannon toimittamista postitse saantitodistusta vastaan tai haastetiedoksiantona, jonka toimittaa poliisi tai rajatarkastusviranomainen. Tiedoksiannon toimittaa Maahanmuuttovirasto tai Maahanmuuttoviraston pyynnöstä poliisi. Jos asiassa on tehty päätös hakijan maastapoistamiseksi, tiedoksiannon toimittamisesta vastaa poliisi tai poliisin pyynnöstä Maahanmuuttovirasto. Tällöin tiedoksiannon yhteydessä toteutetaan poliisitutkintana selvitys hakijan maastapoistamisen edellytyksistä. Tarpeen tullessa poliisi etsintäkuuluttaa hakijan, jos hän ehtii kadota vastaanottokeskuksesta ennen päätöksen tiedoksiantoa eikä häntä tavoiteta mistään. Saadessaan päätöksen turvapaikanhakijalle kerrotaan päätöksen ratkaisu ja perustelut hänen omalla kielellään tulkin avustamana. Hakijalle kerrotaan myös mihin maahan ja milloin hänet tullaan käännättä-

²⁸ Juvonen 2012, 107.

²⁹ Sisäministeriö 2016, 13.

mään sekä käydään läpi palaamisen vaihtoehdot. Vaihtoehtoina ovat joko avustettu vapaaehtoisesti tapahtuva paluu, omakustanteinen paluu tai poliisin toteuttama saatettu tai valvottu paluu. Sen lisäksi hakijaa neuvotaan mistä hän voi hakea muutosta päätökselle ja missä ajassa.

30

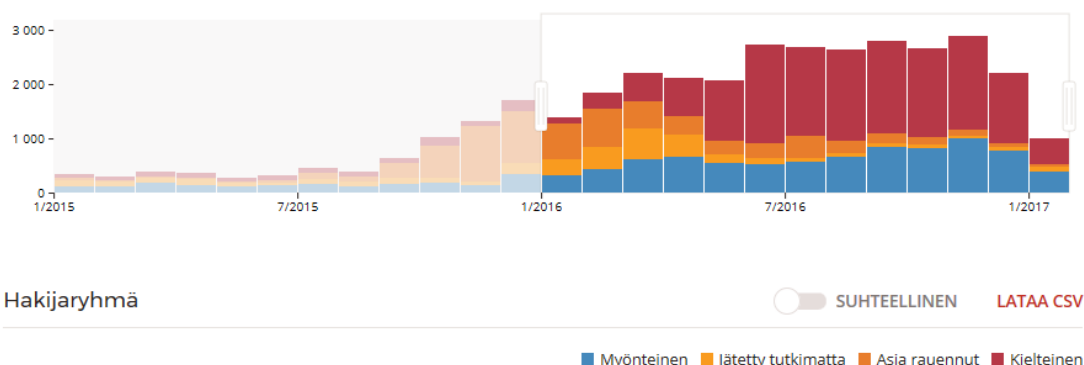
Hallintolain 47.1 §:n mukaan jokaiseen valituskelpoiseen päätökseen on laitettava liitteeksi valitusosoitus. Valitusosoituksessa on kerrottava valitusajasta ja mistä lähtien se lasketaan, viranomaisen, jolta muutosta voi hakea sekä viranomaisen, jolle valitus tulee toimittaa määräajassa. Kansainvälistä suojelua koskeissa asioissa valituksen voi UlkL 197 §:n mukaan toimittaa sekä toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle että Maahanmuuttovirastolle. Valitusosoituksessa tulee HL 47.2 §:n mukaan selittää valituskirjelmän vaatimukset kirjelmän sisällöstä ja sen liitteeksi laitettavista asiakirjoista sekä valituksen toimittamisesta perille.

Kansainvälinen suojelu

Päätökset 1/2016 - 1/2017

Yhteensä 29 212

Kansainvälisellä suojelulla tarkoitetaan Euroopan unionin direktiivien ja Suomen ulkomaalaislain mukaan pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa. He, jotka saavat myönteisen päätöksen, saavat myös oleskeluluvan.



Kuva 1: Tehdyt turvapaikkapäätökset 1/2016 - 1/2017 (Maahanmuuttoviraston tilastopalvelu 2017).

Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan vuoden 2016 tammikuusta vuoden 2017 tammikuuhun mennessä turvapaikkapäätöksiä oli tehty noin 29 000 kappaletta. Näistä päätöksistä suurin osa oli ratkaisultaan kielteisiä. Kielteisiä turvapaikkapäätöksiä tuona aikana annettiin Maahanmuuttoviraston mukaan noin 14 700 tehtyjen päätösten kokonaismäärästä. Kielteisen turvapaikkapäätösten lukumäärä näyttäisi tilastojen mukaan pysyneen melko samana koko vuoden ajan.

³⁰ Sisäministeriö 2016, 11-13.

4 Muutoksenhaku

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaan jokaisella ihmisellä on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kun kyseessä on hänen oikeutensa, velvollisuutensa tai henkilöön itseensä kohdistuvat rikossyytteet. Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu muun muassa se, että oikeudenkäynti käydään riippumattomassa ja laillisesti perustetussa tuomioistuimessa. Oikeudenkäynti ja päätös ovat julkisia, jollei julkisuuden katsota loukkaavan kyseessä olevan henkilön tai henkilöiden yksityiselämän suojaa. Lain oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimessa (381/2007) 5 §:n mukaan turvapaikka-asioiden käsittelyssä kertyneet asiakirjat ovat salaisia. Saman lain 11 §:n mukaan myös asioissa mahdollisesti järjestettävät suulliset käsittelyt ovat suljettuja yleisöltä, koska niissä voidaan käsitellä lain nojalla salaisiksi määritettyjä asiakirjoja, ellei hallintotuomioistuin toisin päättä.

Hallintolainkäyttölain 4 §:n mukaan hallintoasiaa koskevista valituskelpoisista päätöksistä voi hakea muutosta kuten hallintolainkäyttölaissa säädetään. Ulkomaalaislain 13 luvussa käsitellään ulkomaalaasioiden muutoksenhausta. UlkL 190 §:n mukaan muun muassa Maahanmuuttoviraston antamaan valituskelpoiseen päätökseen voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Tuomioistuinlain (673/2016) 4 luvun 3 §:n mukaan Suomessa on alueellisia hallinto-oikeuksia yhteensä seitsemän: Helsingin, Turun, Vaasan, Hämeenlinnan, Pohjois-Suomen, Itä-Suomen ja Ahvenanmaan hallinto-oikeudet. UlkL 193 §:n mukaan kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa voi valittaa kuitenkin ainoastaan joko Helsingin, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuksiin. Tuomioistuinlain 4 luvun 1 §:n mukaan hallinto-oikeuden tehtäviin kuuluu valitusten, hallintoriita-asioiden tai muiden sen toimivaltaan kuuluvien valitusten käsitteleminen ja ratkaiseminen.

Hallinto-oikeuteen on saapunut kansainvälistä suojelua koskevia valituksia viime vuosina yleensä noin 1100-1200 vuodessa³¹. Nykyisen tilanteen vuoksi turvapaikkavalituksia saapui vuonna 2016 Helsingin hallinto-oikeuteen kuitenkin 9200 valitusta enemmän kuin aiemmin, yhteensä noin 10 400. Samana vuonna turvapaikkavalituksia ratkaistiin yli 3500, joka oli reilu 2300 päätöstä turvapaikka-asioista enemmän kuin vuonna 2015.³²

³¹ HE 234/2016 vp, 2.

³² Helsingin hallinto-oikeus 2017.

4.1 Muutoksenhaun edellytykset

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa lueteltuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiin kuuluu asian käsittely tuomioistuimessa kohtuullisessa ajassa. Arvioidessa kohtuullista aikaa käsittelyn toimittamiselle tulee huomioida kyseisen asian kokonaisuus. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, joka valvoo ihmisoikeussopimuksen soveltamista, kiinnittää huomion asian vaikeusasteeseen sekä osapuolten ja kansallisten tuomioistuinten ja viranomaisten käytökseen prosessin aikana.³³ Myös Suomen perustuslakiin on otettu mukaan oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden edellytykset. Perustuslain 21 § 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ilman aiheettomia viivästyksiä.

Ulkomaalaisasioissa valitus tehdään Ulkl 192 §:n mukaan sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiiriin kyseisen päätöksen tehneen viranomaisen toimialue kuuluu. Jos Maahanmuuttoviraston päätös kuitenkin käsittelee Ulkl 193 §:n mukaisesti hakemusta turvapaikan tai toissijaisen suojelun perusteella myönnettävän oleskeluluvan saamiseksi, maasta poistamista, maahantuloikiellon määräämistä tai Suomessa myönnetyn matkustusasiakirjan peruuttamista ja päätös liittyy turvapaikkamenettelyssä tai tilapäistä suojelua koskevassa menettelyssä tehtyyn hylkävään päätökseen, tilapäisen suojelun saamiseksi tehdyn hakemuksen hylkäämistä, pakolaisaseman lakkauttamista ja siihen liittyvää pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttamista tai toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista ja siihen liittyvän muukalaispassin peruuttamista tai pakolaisaseman ja siihen liittyvän pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttamista tai toissijaisen suojeluaseman ja siihen liittyvän muukalaispassin peruuttamista, säädetään valituksen käsittelevästä toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta erikseen.

Jos henkilö on saanut kielteisen päätöksen turvapaikkahakemukseensa, hän voi halutessaan valittaa siitä hallintotuomioistuimeen. Kansainvälistä suojelua koskeviin asioihin muutosta voi hakea Ulkl 193 §:ssä luetelluista neljästä eri hallinto-oikeudesta; Helsingin, Turun, Pohjois-Suomen tai Itä-Suomen hallinto-oikeuksista. Toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy sen mukaan, missä Maahanmuuttoviraston yksikössä valituksenalainen päätös on tehty.

4.2 Valitus

Valituksen muotovaatimuksista säädetään hallintolainkäyttölaissa. Valituskirjelmän ulkomuodolle tai sen tyylille ei ole asetettu erityisiä vaatimuksia. Sen sijaan hallintolainkäyttölain muotovaatimukset koskevat hyvin pitkälti valituksen sisältöä. Valituksen sisällöllisiin vaatimuksiin

³³ Pellonpää 2005, 380-382.

kuuluu muun muassa maininta päätöksestä, josta valituksella valitetaan. Valituksenalaisen päätöksen jäljennös tulee myös aina liittää valituksen mukaan. Valituksessa tulisi myös kertoa, miltä kohdin päätöksestä halutaan valittaa ja miten kohtia halutaan muutettavan. Näiden lisäksi on myös tärkeää perustella halutut muutokset.³⁴ HLL 25 §:ssä luetellaan valituksen mukaan liitettävät asiakirjat, joihin kuuluu muun muassa alkuperäinen versio tai jäljennös valituksenalaisesta päätöksestä ja todistus siitä, milloin päätös on saatu tiedoksi.

Valitus katsotaan puuttelliseksi, jos valituksesta puuttuu valituksenalaisen päätöksen tiedot, vaatimukset tai perustelut vaatimuksille³⁵. Tällöin HLL 28 §:n mukaan valittajalle tulee lähettää täydennyspyyntö, jossa hänelle varataan tilaisuus täydentää valitustaan. Täydennystä ei kuitenkaan pyydetä silloin, jos täydennys olisi asian käsittelyn kannalta tarpeeton. Saman pykälän mukaan täydennyspyynnöstä tulee käydä ilmi, mitä kohtia valittajan tulisi täydentää. Täydentämiselle on annettava kohtuullinen määräaika. Jos valitusta ei ole täydennyspyynnönkään jälkeen täydennetty pyydetyllä tavalla, voidaan valitus jättää tutkimatta. Valittaja voi myös pyytämättä täydentää valitustaan.³⁶

Korkein hallinto-oikeus (KHO) on ottanut kantaa valituksen täydentämiseen vuosikirjaratkaisussaan 2016:223. A oli hakenut kansainvälistä suojelua Suomesta, mutta hänelle ei ollut myönnetty sitä. A valitti Maahanmuuttoviraston päätöksestä hallinto-oikeuteen. Valituksessaan hän vaati päätöksen kumoamista ja asian palauttamista uudelleen käsiteltäväksi Maahanmuuttovirastolle sekä avustajan palkkion maksamista valtion varoista. Perusteluiden osalta ilmoitettiin valittajan toimittavan myöhemmin valituksen tarkemmat perustelut. Hallinto-oikeus lähetti tämän johdosta A:lle täydennyspyynnön, jossa pyydettiin täydentämään valitusta perusteiden osalta seitsemän päivän sisällä lähetteen tiedoksisaannista. Täydennyspyynnössä ilmoitettiin myös, että asia voitiin jättää tutkimatta, jollei valitusta täydennettäisi. Täydennystä ei toimitettu määräajassa tai sen jälkeenkään, jonka vuoksi hallinto-oikeus päätti jättää valituksen tutkimatta. A pysyi KHO:lta valituslupaa ja KHO myönsi sen. Ratkaisussaan KHO katsoi valituksen hallinto-oikeudelle olleen HLL 23 §:n vastainen ja näin ollen puutteellinen. KHO totesi myös, että valituksen täydentäminen oli tässä tapauksessa tarpeellista ja että hallinto-oikeus oli menetellyt asiassa lain mukaisesti. KHO päätyi ratkaisussaan siihen, että hallinto-oikeuden ratkaisu tutkimatta jättämisestä oli oikea, koska A ei ollut toimittanut hallinto-oikeudelle yksityiskohtaisia perusteluja eikä muutakaan sellaista, jonka perusteella hallinto-oikeus olisi pystynyt tutkimaan valituksen normaalisti.³⁷

³⁴ Mäenpää 2007, 309-310.

³⁵ Mäenpää 2007, 310.

³⁶ Mäenpää 2007, 310.

³⁷ KHO:2016:223.

HLL 23 §:n 1 momentin mukaan valituksen tulee olla kirjallinen. Valituskirjelmä täytyy myös allekirjoittaa. Tämä pätee tilanteissa, jossa esimerkiksi valitus postitetaan kirjeitse, lähetetään faksilla tai tuodaan hallinto-oikeuden kirjaamoon henkilökohtaisesti. Jos asiamies tai valittaja kuitenkin toimittaa valituskirjelmän sähköisesti, ei valituksessa välttämättä tarvitse olla allekirjoitusta. Lain sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) 9.2 §:n mukaan sähköisessä valituksessa tulee vain olla tiedot asiakirjan lähettäjistä ja se on lähetettävä luotettavasta lähteestä, jolloin vastaanottaja voi olla varma valituksen alkuperäisyydestä.

Kansainvälistä suojelua koskeva valitus on jätettävä asiassa päätöksen tehneelle viranomaiselle 21 päivän sisällä päätöksen tiedoksisaannista UlkL:n 190.3 §:n mukaan. Valitusaika aloitetaan laskemaan tiedoksisaantipäivää seuraavasta päivästä lukien³⁸. UlkL:n 197.2 § antaa tilaisuuden toimittaa turvapaikkaa koskevat valitukset suoraan myös asiassa toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle. HLL 26.2 §:n mukaan valituksen katsotaan saapuneen ajoissa, mikäli se on saapunut oikealle vastaanottajalle määräpäivänä ennen virka-ajan loppumista. Vaikka valitus siis toimitettiin Maahanmuuttovirastolle ja valitus välitettäisiin sieltä hallinto-oikeudelle vasta muutoksenhakuajan jälkeen, valitus katsotaan kuitenkin saapuneeksi määräajassa, koska se on toimitettu ajoissa päätöksen tehneelle viranomaiselle.

HLL 61 § antaa kuitenkin mahdollisuuden menneen määräajan palauttamiselle. Jos valittajalla on olemassa erittäin painava syy tai laillinen este siihen, ettei hän ole pystynyt määräajassa muun muassa hakemaan muutosta päätökseen, voidaan valittajalle palauttaa määräaika. Määräajan palautusta haetaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta HLL 62.1 §:n mukaan. HLL 62.3 §:n mukaisesti määräajan palauttamista tulee hakea viimeistään vuoden kuluessa määräajan päätymisestä. Määräaika voidaan palauttaa yli vuoden jälkeen vain erityisen painavasta syystä.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuissa 2016:205 ja 2016:206 KHO antoi ratkaisunsa menetetyn määräajan palauttamisesta asiamiehen menettelyn vuoksi. Ratkaisussa 2016:205 kyse oli luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan virheestä ja ratkaisussa 2016:206 oli kyse asianajajan toiminnasta. Kummassakin asiassa Maahanmuuttovirasto oli hylännyt turvapaikanhakijan hakemuksen ja turvapaikanhakijat halusivat valittaa päätöksistä hallinto-oikeuteen. Ratkaisussa KHO:2016:205 hakijan avustajana toiminut luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja oli toimittanut valituksen määräajan jälkeen hallinto-oikeudelle. Valitus oli myöhässä, joten hallinto-oikeus päätti jättää valituksen tutkimatta. Ratkaisussa 2016:206 hakijan toimeksiannon vastaanottanut asianajaja ilmoitti valitusajan päätyttyä, ettei voinut auttaa asiakasta enää. Tämän vuoksi hakija ei pystynyt toimittamaan valitusta määräajassa. Kummassakin ratkaisussa KHO hyväksyi hakemuksen määräajan palauttamisesta. KHO perusteli kumpaakin ratkaisua

³⁸ Tarukannel 2006, 481.

siten, ettei hakijalla ollut mahdollisuutta tosiasiasa varmistaa ja arvioida asiamiehen asianmu-
kaista toimintaa ja valituksen laatimista määräajassa. KHO piti määräajan palauttamista mer-
kittävänä vaikutuksena turvapaikanhakijan oikeudelliseen asemaan. Sen ja hakijan riippuvuu-
den avustajasta johdosta KHO katsoi, että kummallakin hakijalla oli erittäin painava syy siihen,
mikseivät he olleet voineet hakea muutosta määräajassa.³⁹

Hallinto-oikeuksissa valitusmenettely on ensijaisesti kokonaan kirjallinen. Valituksesta alkaen
kaikki selvitykset tulee toimittaa hallinto-oikeudelle kirjallisena. Toisin kuten esimerkiksi kä-
rääjoikeudessa, hallinto-oikeudessa asiaa ei käsitellä julkisissa istunnoissa. Asiamies voi erik-
seen vaatia valituskirjelmässä suullista käsittelyä tai ehdotus suullisen käsittelyn järjestämi-
sestä voi lähteä myös viran puolesta hallinto-oikeudelta itseltään. Jos valittaja asiamiehineen
ei kuitenkaan vaadi suullisen käsittelyn järjestämistä, voidaan tällöin olettaa valittajan luopu-
neen hänen oikeudestaan suulliseen käsittelyyn.⁴⁰

4.3 Valitusasian valmisteluvaihe

Lainmukaiset vaatimukset täyttävä turvapaikkavalitus tulee vireille sinä hetkenä kun se saapuu
hallinto-oikeudelle joko esimerkiksi sähköisesti tai postitse määräajan puitteissa. Vireilletulon
jälkeen alkaa valituksen valmisteluvaihe. Valmisteluvaiheen tärkeimpänä tehtävänä on asian
selvittäminen. Valmisteluvaiheen aikana asiassa kuullaan asianosaisia ja päätöksen tehnyttä
viranomaista sekä kerätään ja vastaanotetaan tietoa ja selvitystä asiasta. Tietoja kerätään pää-
tösharkintaa ja päätöksentekoa varten, jonka vuoksi päätöksenteon kannalta olennaiset tosi-
seikat ovat ensijaisesti tärkeimmät selvitettävät.⁴¹

Hallintolainkäyttölain 33 §:ssä säädetään viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta viran joh-
dosta. Päätöksen tekevän viranomaisen tulee siis huolehtia siitä, että asian ratkaisemista var-
ten on käytössä kaikki tarpeelliset asiakirjat ja selvitykset. Viranomaisen velvollisuus on pyytää
ja kerätä mahdolliset asiakirjat ennen asian ratkaisemista. Myös asianosaiselta odotetaan myö-
tävaikuttamista asian ratkaisemiseksi.

Hallintolainkäyttölain mukaisesti keinoja toteuttaa selvittämisvelvollisuus on useita. HLL 36 §:n
mukaan valitusviranomaisen tulee hankkia lausunto siltä hallintoviranomaiselta, joka on tehnyt
valituksenalaisen päätöksen. Turvapaikka-asioissa lausunto pyydetään Maahanmuuttoviras-
tolta. Lausuntoa ei tarvitse hankkia jos sen katsotaan olevan tarpeeton asian ratkaisemisen

³⁹ KHO:2016:205; KHO:2016:206.

⁴⁰ Tarukannel 2006, 494-496.

⁴¹ Mäenpää 2007, 355.

kannalta. Jos asian selvittäminen vaatii, voidaan lausunto pyytää myös joltain muulta viranomaiselta kuin aiemmin mainitulta hallintoviranomaiselta.

Hallintolainkäyttölain 36.3 §:n mukaan lausunnolle on myös asetettava määräaika. Määräaika lausunnolle on tavallisesti 30 päivää, mutta aika voi vaihdella ja olla myös lyhyempi⁴². Helsingin hallinto-oikeudessa on tällä hetkellä katsottu riittäväksi lausunnon määräajaksi 14 päivää pyynnön tekemisestä lähtien kansainvälistä suojelua koskeissa asioissa. Määräajan pituutta tarkastellessa täytyy huomioda niin asian laajuus ja laatu kuin asian kiireellisyysskin⁴³. Kansainvälistä suojelua koskevat asiat ovat ulkomaalaislain 193 §:n nojalla luokiteltu kiireellisiksi. Myös turvapaikka-asioden luonteen vuoksi ne olisi syytä käsitellä ja ratkaista ilman aiheettomia viivästyksiä mahdollisimman ripeästi, mutta myös lainmukaisesti.

Lausunnon ensisijaisena tarkoituksena on selvittää valitusviranomaiselle päätöksenteon sisältöä. Jotta lausunto täyttäisi sen tarkoituksen, tulisi lausunnossa käydä läpi kattavasti asian tosiseikkoihin ja päätöksentekoon liittyvää aineistoa, jos aineisto ei käy ilmi päätöksestä ja siinä esitetyistä perusteista. Lausunnossa annettavan tarvittavan lisäselvityksen sisältöä määrittelee kuitenkin valituksen kohde, valituksen perusteet ja siihen liitetyt lisäselvitykset sekä valituksessa esitetyt vaatimukset.⁴⁴ Mikäli kuitenkin Maahanmuuttovirasto katsoo, ettei sillä ole aihetta lausua valituksen johdosta, voi se ilmoittaa lausunnossaan, ettei ole asiasta ole lausuttavaa. Asiassa voidaan tehdä ratkaisu vaikka viranomainen ei ole lausunut kaikilta osin asiaan liittyvistä selvityksistä ja vaatimuksista⁴⁵.

Hallintolainkäyttölain 34 §:n mukaan asianosaiselle on annettava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista sekä selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Hallintotuomioistuimen on prosessin johtajana annettava asianosaiselle tiedoksi ja tutustuttavaksi kaikki kuulemisen kohteeseen liittyvä aineisto⁴⁶. HLL 34.3 §:n mukaan asianosaisen oikeudesta saada tieto sellaisesta viranomaisen asiakirjasta, joka ei ole julkinen, säädetään kuitenkin erikseen. Turvapaikka-asioissa asianosaisen kuuleminen tapahtuu siten, että asianosaiselle lähetetään Maahanmuuttoviraston lausunto tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten ja asianosainen voi halutessaan ottaa kantaa Maahanmuuttoviraston antamaan lausuntoon. Vastausta lausuntoon kutsutaan vastaselitykseksi. HLL 34 § ei aina edellytä asianosaisten kuulemistä vaan sen mukaan asia voidaan ratkaista ilman kuulemistä, jos valitus hylätään heti tai jätetään tutkimatta tai kuuleminen on tarpeetonta jostain muusta syystä.

⁴² Tarukannel 2006, 493.

⁴³ Tarukannel 2006, 493.

⁴⁴ Mäenpää 2007, 416-417.

⁴⁵ Mäenpää 2007, 417-418.

⁴⁶ Mäenpää 2007, 399.

Hallintolainkäyttölain 35 §:n mukaan valittajalle on annettava kohtuullinen aika selvityksen antamiselle. Tämän lisäksi valittajalle tulee ilmoittaa, että asia voidaan ratkaista myös ilman täydennystä, jos sitä ei ole toimitettu annetussa määräajassa. UlkL 197 a §:n mukaan hallinto-tuomioistuimen pyytämälle lisäselvitykselle on annettava kohtuullinen määräaika toimittaa se hallinto-oikeudelle. Yleisesti ottaen vastaselityksen antamiselle on varattu 30 päivää⁴⁷. Poikkeuksena tähän muun muassa Helsingin hallinto-oikeudessa määräaika vastaselityksen antamiselle kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa on kuitenkin vain 14 päivää. Muiden ulkomalaisasioiden määräaika on edelleen 30 päivää. Vastaselitys ei ole pakollinen. UlkL 35 §:n mukaan asia voidaan tällöin ratkaista, vaikka vastaselitystä ei ole toimitettu määräaikaan mennessä.

Jos Maahanmuuttovirasto ilmoittaa lausunnossaan, ettei heillä ole lausuttavaa valituksen johdosta, lähetetään lausunto valittajalle tai asiamiehelle tiedoksi ilman pyyntöä toimittaa mahdollista vastaselitystä asiassa. Jos valittaja on hakenut oikeusapua ja hänelle on sellainen myönnetty, pyydetään asiamiestä toimittamaan selvitys mahdollisista kuluista liitteineen hallinto-oikeudelle. Vastaselityksen yhteydessä laskuerittelyn toimittamiselle annetaan aikaa 14 päivää. Jos kyseessä on kuitenkin lausunnon, jossa ilmoitetaan, ettei asiasta ole lausuttavaa, tiedoksi laittaminen joko asianajajalle tai luvan saaneelle oikeudenkäyntiavustajalle, määräajaksi laskun toimittamiselle on katsottu riittävän 7 päivää.

UlkL 197 a § antaa mahdollisuuden valittajalle tai hänen asiamiehellensä toimittaa asiaan liittyvää lisäselvitystä niin kauan, kun asia on vireillä hallinto-oikeudessa. Sellaisessa tilanteessa on kuitenkin hyvä huomioda, ettei tuomioistuimen tarvitse ottaa huomioon asetetun määräajan jälkeen tulleita lisäselvityksiä. Tämän johdosta hallinto-oikeuden on pyynnössään ilmoitettava, että asia voidaan ratkaista ilman selvitystä määräajan umpeutumisen jälkeen. Määräajan ulkopuolella saapunut lisäselvitys tulee ottaa huomioon, jos asian käsittelyn tilanne sen sallii. Jos lisäselvitys saapuu kuitenkin vasta ratkaisun jälkeen, ei sitä voida ottaa enää huomioon.⁴⁸

4.3.1 Suullinen käsittely

Yksi selvityskeinoista on myös suullisen käsittelyn pitäminen. Se mahdollistaa asian selvittämisen suullisen todistelun, argumentoinnin, kommentoinnin ja keskustelun kautta. Se mahdollistaa näin asian käsittelyn vastavuoroisuuden ja tukee hallintoprosessin oikeudenmukaisuutta.⁴⁹ HLL 37 §:n mukaan asiassa tulee järjestää suullinen käsittely, jos sen pitäminen auttaa asian

⁴⁷ Mäenpää 2007, 399.

⁴⁸ Tarukannel 2006, 493.

⁴⁹ Mäenpää 2007, 421-422.

ratkaisemisessa. Myös HLL 38 §:ssä mainitussa tilanteessa, jossa yksityinen asianosainen pyytää itse suullista käsittelyä, tulee hallinto-oikeuden järjestää sellainen. Suullista käsittelyä ei tarvitse kuitenkaan järjestää, jos valitus tullaan hylkäämään tai jätetään tutkimatta tai asian ratkaisemiseksi ei ole tarpeen toimittaa suullista käsittelyä. Hallinto-oikeuden ei tarvitse järjestää suullista käsittelyä silloinkaan, jos asianosaisen asema perustuu kunnan tai jonkin yhteisön jäsenyyteen. Hallintotuomioistuin päättää suullisen käsittelyn pitämisestä. Pyynnön hylkäämisestä tehdään joko erillinen välipäätös tai pyyntö ratkaistaan lopullisen päätöksen yhteydessä.⁵⁰

Suullista käsittelyä voidaan pitää osana Euroopan ihmistuoimioistuimen vakiintunutta oikeuskäytäntöä, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi suullisen menettelyn avulla, oli menettely sitten julkinen ja yleisölle avoin tai ei. Tämä mahdollistaa myös suullisen käsittelyn hallintotuomioistuimissa, vaikka tavallisesti esimerkiksi hallinto-oikeuden menettely on pääsääntöisesti kirjallinen. Hallintotuomioistuimessa suullisen käsittelyn järjestämiselle on kuitenkin laissa määritetyt ehdot, vaikka periaatteessa jokaisella olisikin oikeus suulliseen käsittelyyn.⁵¹

Hallintolainkäyttölain 43 §:ssä säädetään suulliseen käsittelyyn kutsumisesta. Jos suullinen käsittely päätetään järjestää, lähetetään siitä erilliset kutsut käsittelyyn tuleville tahoille. Hallintotuomioistuin päättää suulliseen käsittelyyn kutsuttavista henkilöistä suurimmaksi osaksi. Suulliseen käsittelyyn on kutsuttava HLL 43 §:n ensimmäisen momentin mukaan päätöksen tehneen viranomaisen edustaja, asianosaiset sekä tarpeelliseksi katsotut muut henkilöt. Asia voidaan ratkaista silloinkin, jos asianosainen tai hänen laillinen edustajansa eivät saavu suulliseen käsittelyyn. Myös tilanteessa, jossa asianosaisen läsnäolon katsotaan olevan tarpeellista asian selvittämisen kannalta, voidaan pois jäämiselle asettaa 43 §:n 2 momentissa määritelty sakon uhka. Mahdollisten todistajien ja asiantuntijoiden kutsuminen voidaan antaa asianosaisten huolehdittavaksi.

4.4 Valituksen käsittely ja päätöksenteko

Kun asia on valmis käsiteltäväksi, siirtyy se hallinto-oikeuden esittelijälle. Ennen asian ottamista ratkaistavaksi istuntoon, esittelijä käy läpi asiassa toimitetut asiakirjat ja selvittää niiden avulla asian oikeudelliset kysymykset ja tosiseikat. Esittelijä laatii lukemansa ja selvitystensä perusteella päätösehdotuksen, jossa hän kertoo oman kantansa ja perustelut sille. Tämän jälkeen asia on valmis vietäväksi istuntoon, jossa asiasta päätetään. Istunnossa ovat mukana asian

⁵⁰ Mäenpää 2007, 421 ja 438.

⁵¹ Mäenpää 2007, 420.

ratkaiseva kokoonpano sekä asiaan perehtynyt esittelijä. Hallinto-oikeudessa päätös tehdään esittelystä. Istunnossa esittelijä esittelee asian sekä suullisesti että kirjallisesti, jonka jälkeen kokoonpanon jäsenet neuvottelevat asiasta ja tekevät ratkaisun. Asiassa ei tarvitse käydä neuvottelua, jos asian voi ratkaista yhden jäsenen kokoonpano.⁵²

Hallinto-oikeuslain (430/1999) 12 §:n mukaan hallinto-oikeus on päätösvaltainen kun kokoonpanoon kuuluu kolme jäsentä, jos laissa ei toisin säädetä. HaOL 12 a §:n 8 kohdan mukaan ulkomaalaislain soveltamisessa käytetään ensisijaisesti kahden jäsenen kokoonpanoa. Asian laatu voi edellyttää kuitenkin kolmen jäsenen kokoonpanoa. Lisäksi tilanteissa, joissa kahden jäsenen kokoonpano on eri mieltä asian lopputuloksesta, asia siirretään kolmen jäsenen kokoonpanon ratkaistavaksi. HaOL 12 b §:n mukaan hallinto-oikeudessa käsiteltäviä asioita voi ratkaista myös yhden jäsenen kokoonpanolla, kun on kyse ilmeisen perusteettomasta asiasta, joka on ratkaistu nopealla menettelyllä, uusintahakemuksesta tai muun muassa turvallisesta turvapaikkamaasta tai turvallisesta kolmannesta maasta tulleen hakijan valituksesta.

Hallintolainkäyttölain 51 §:ssä säädetään asian ratkaisemisesta siten, että asiassa tehtävä päätös on annettava asiassa esitettyihin vaatimuksiin. HLL 54 §:ssä luetellaan päätökseen sisällytettävät tiedot. Päätöksestä tulee aina selvitä ainakin päätöksen tehneen valitusviranomaisen nimi sekä päätöksen antamispäivämäärä. Tämän lisäksi päätöksessä tulee mainita valittajan nimi ja valituksenalaisen päätöksen tiedot sekä asianosaisen vaatimukset ja vaatimusten perusteet tarpeellisilta osiltaan. Päätöksessä tulee selostaa asian aikaisemman käsittelyn vaiheet ja päätöstä tehdessä käytetyt selvitykset niiltä osin kuin se on tarpeellista. Kaiken tämän lisäksi päätöksessä tulee kertoa päätöksen lopputulos ja tulokseen johtavat perustelut sekä asiasta päättäneen kokoonpanon ja asian esittelijän nimet. Jos päätöstä tehdessä asiassa on järjestetty äänestys tai asian esittelijä on esittänyt eriävän mielipiteen asian lopputuloksesta, tulee asiasta ilmoittaa ja eriävä mielipide liittää päätökseen.

Myös hallinto-oikeuden antamaan valituskelpoiseen päätökseen tulee liittää HLL 14 §:n mukainen valitusosoitus. Valitusosoituksessa on kerrottava viranomainen, jolle päätöksestä valitetaan sekä paikka, mihin valitus tulee toimittaa ja missä määräajassa. Valitusosoituksessa on myös lueteltava tiedot, jotka tulee sisällyttää valituskirjelmään sekä mahdolliset asiakirjat, jotka laitetaan valituskirjelmän liitteeksi. Jos valittamiseen tarvitaan ensin tuomiostuimelta valituslupa, on valitusluvasta sekä muun muassa sen myöntämisen perusteista oltava maininta valitusosoituksessa HLL:n 14 §:n mukaan.

⁵² Mäenpää 2007, 552.

Jos kolmijäsenisen kokoonpanon jäsenet ovat eri mieltä lopputuloksesta, järjestetään asiasta HLL 52 §:n mukainen äänestys. Eniten kannatusta saanut mielipide voittaa äänestyksen. Tasatilanteessa istunnon puheenjohtajan ääni ratkaisee asian lopputuloksen. Äänetyksessä käytetään hallintoprosessiin soveltavin osin sopivaa menettelyä, josta on säädetty oikeudenkäymiskaareissa ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa⁵³. Äänestys tapahtuu oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 23 luvun säännösten mukaisesti muun muassa käännetyssä virkaikäjärjestyksessä. Ensimmäisenä virkaiältään nuorin kokoonpanon jäsen kertoo oman mielipiteensä eli äänestyslausuman perusteluineen, minkä jälkeen virkaiältään toiseksi nuorin jäsen lausuu mielipiteensä perustelujen kanssa. Kierros päättyy puheenjohtajan mielipiteeseen.

HaOL 16 §:n mukaan hallinto-oikeudessa asia voidaan myös käsitellä täysistunnossa tai koko osaston istunnossa. Täysistunnossa ja koko osaston istunnossa voidaan käsitellä laajakantoisesti ja lainkäytön yhdenmukaisuuden kannalta periaatteellisesti merkittäviä asioita. Asian siirtämisestä täysistunnossa ratkaistavaksi päättää ylituomari ja koko osaston istunnosta päättää joko osaston puheenjohtaja tai ylituomari. HaOL 14 §:n mukaisesti täysistunnossa ovat mukana hallinto-oikeuden ylituomari, joka toimii istunnon puheenjohtajana sekä hallinto-oikeustuomarit, joiden täytyy olla vuotta pidemmäksi aikaa nimitettyjä. Täysistunto on päätäntävaltainen silloin kun paikalla on vähintään puolet hallinto-oikeustuomarin ja hallinto-oikeuden ylituomarin viranhaltijoista. Koko osaston istunnossa taas mukana ovat HLL 15 §:n säatelemänä joko osaston puheenjohtaja tai ylituomari toimien istunnon puheenjohtajana sekä virantoimituksessa olevat hallinto-oikeustuomarit, jotka olivat siirtämisspäättöksen aikana kyseisen osaston jäseniä. Koko osaston istunnossa asiat voidaan ratkaista vähintään viiden jäsenen kokoonpanolla. Jos jäseniä on alle viisi kokoonpanossa, tulee asian käsittely siirtää täysistuntoon.

4.5 Muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Suomen perustuslain 99 §:n mukaan korkein hallinto-oikeus käyttää ylintä päätäntävaltaa hallintolainkäyttöasioissa. Hallinto-oikeuden päätökseen voi halutessaan hakea muutosta siis korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Nykyisin usean asiaryhmän asiat ovat kuitenkin valitusluvan alaisia korkeimmassa hallinto-oikeudessa, mikä tarkoittaa sitä, että muutosta ei voi hakea jos KHO ei anna lupaa valittaa.⁵⁴

⁵³ Mäenpää 2007, 555.

⁵⁴ HE 32/2016 vp, 6.

Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta (1265/2006) säätelee korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa. Lain ensimmäisessä luvussa määritellään KHO:n tehtävät. Sen 1 §:n mukaan KHO:n tehtävänä on siis käyttää ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa sekä valvoa lainkäyttöä omalla toimialallaan. KHO käsittelee hallintolainkäyttöasioista kaikki muutoksenhakua sekä ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat, jotka kuuluvat sen toimivallan piiriin. KHO:n muihin tehtäviin kuuluu lain 3 §:n mukaan muun muassa käsitellä muut sen tehtäväksi erikseen säädetty oikeudenhoitoa koskevat asiat, antaa tasavallan presidentille lausunto vahvistettavaksi annetusta laista sekä käsitellä oikeushallintoasioita sen mukaan kuin siitä on erikseen säädetty. Aiemmin lueteltujen lisäksi KHO antaa myös lain 4 §:n mukaisesti lausuntoja lainsäädäntökysymyksistä valtioneuvostolle niitä pyydettyäessä ja voi myös tarvittaessa tehdä esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä valtioneuvostolle.

Korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa johtaa korkeimman hallinto-oikeuden presidentti. KHO:n presidentin tehtäviin kuuluu myös muun muassa tuomioistuimen tuloksellisuudesta vastaaminen sekä täysistuntoon osallistuminen. Presidentin lisäksi KHO:ssa on vähintään 15 oikeusneuvosta. Tuomioistuinlaki säättää presidentin ja jäsenten nimityksistä ja kelpoisuusvaatimuksista. KHO:ssa työskentelee myös laissa korkeimmasta hallinto-oikeudessa määriteltyjä esittelijäneuvoksia, oikeussihteerejä ja asiantuntijajäseniä sekä kansliahenkilökuntaa, jonka päällikkönä toimii kansliapäällikkö.

Ulkomaalaisasiat kuuluvat Ulkl 196.1 §:n mukaan niihin asiaryhmiin, joihin hakeakseen muutosta, täytyy ensin saada korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituslupa valittamiseen. Jos hallinto-oikeuden päätöksestä valitettaessa tarvitaan valituslupa, siitä täytyy ilmoittaa HLL 14 §:n mukaisesti päätöksen liitteenä olevassa valitusosoituksessa. Valitusosoituksessa on myös samalla mainittava lain säännös, joka edellyttää valituslupan hakemisen sekä valituslupan myöntämiseksi tarvittavat perusteet. Valituslupaa ei tarvitse hakea erikseen omalla hakemuksella, vaan valituslupaa voi hakea samalla valituksella kuin itse asiaa. HLL 23 §:n mukaan jos asiassa tarvitaan valituslupa, täytyy valituksessa kuitenkin mainita, miksi valituslupa pitäisi myöntää. Syitä valituslupan myöntämiselle ei halutessaan tarvitse sen enempää perustella, koska KHO arvioi ne viran puolesta. Mäenpää (2007, 174) pitää syiden perustelemista kuitenkin silti käytännössä aiheellisena.

Hallituksen esityksen HE 32/2016 vp mukaan valituslupa voidaan myöntää muun muassa sellaisiin asioihin, joiden ratkaiseminen KHO:ssa toimii esimerkkinä oikeuskäytännöstä ja lain tulkittamisesta muita samanlaisia asioita varten. Tällaista valituslupan saamisen perustetta kutsutaan ennakkopäätösperusteeksi. Valituslupa voidaan myöntää myös silloin, jos luvan saamiseen on jokin painava syy. Painavalla syyllä tarkoitetaan muun muassa ratkaisun erittäin isoa merkitystä asianosaiselle niin taloudellisesti kuin muuten merkityksellisesti. Tätä perustetta taas kutsutaan intressiperusteeksi. HLL 13 §:ssä säädetään valituslupa myönnettäväksi silloin, jos

asiassa on tapahtunut ilmeinen virhe ja sen vuoksi asian käsittelyä KHO:ssa pidetään erittäin aiheellisena.

Jos korkein hallinto-oikeus katsoo ettei asiassa ole tarpeen myöntää valituslupaa, valitusprosessi loppuu korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen valitusluvan hylkäämisestä ja hallinto-oikeuden päätös jää voimaan⁵⁵. Lain korkeimmasta hallinto-oikeudesta 6 §:n mukaan päätös valitusluvan hylkäämisestä ulkomaalaisasioissa voidaan tehdä pienemmällä kahden tai kolmen jäsenen kokoonpanolla.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 2017:21 hallinto-oikeus oli hylännyt turvapaikanhakijan valituksen Maahanmuuttoviraston kielteisestä päätöksestä. Hakija ei ollut hakenut muutosta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimmasta hallinto-oikeudesta määräajan puitteissa. Syynä valituksen toimittamatta jättämiselle kerrotaan olleen postinkulkuun liittyvät viiveet. Turvapaikanhakijan asiamies oli toimittanut hallinto-oikeuden päätöksen väärään vastaanotto-keskukseen ja päätös saavutti hakijan vasta valitusajan päätyttyä. Hakija pyysi KHO:lta menetetyin määräajan palauttamista valituslupahakemuksen tekemistä varten. KHO hylkäsi hakemuksen, koska katsoi, ettei hakijalla ollut esittää laillista estettä tai erittäin painavaa syytä määräajan palautukselle. Tässä tapauksessa ei voitu menetellä aivan samalla tavalla kuin aiemmin kerrotuissa ratkaisuissa, joissa määräaika palautettiin asiamiehen virheen vuoksi. Tässäkin tilanteessa asiamies oli toiminnallaan viivästyttänyt päätöksen tiedoksiantoä valittajalle, jolloin valitusajaksi oli jo mennyt umpeen. Tästä seikasta KHO kuitenkin totesi, että valituslupaa hakiessa hakijaa koskevat oikeusturvasyyt eivät ole kunnon syy määräajan palauttamiselle.

Korkeimman hallinto-oikeuden toimintaperiaate on melko samanlainen kuin hallinto-oikeuden. Suurin eroavaisuus eri asteisten tuomioistuinten välillä on valitusluvan tarvitseminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestyksen (1206/2016) 7 §:n mukaan valitusasia jaetaan asiaryhmän mukaiselle esittelijälle tarpeellisten esivalmistelujen jälkeen. Työjärjestyksen 9 §:n mukaan asiat tulee valmistella ja esitellä hankitun selvityksen jälkeen viivytyksettömästi. Asiat, jotka lain nojalla ovat kiireellisiä tai asiat, joihin ei tarvitse hankkia lisäselvitystä, tulee käsitellä viivytyksettömästi heti kirjaamisen ja tarpeellisten asiakirjojen saamisen jälkeen. Päätökset tehdään työjärjestyksen 12 §:n mukaan istunnossa samalla tavalla kuin alueellisessa hallinto-oikeudessa.

Lain korkeimmasta hallinto-oikeudesta 6 §:n säättää KHO:n olevan päätösvaltainen lainkäyttöasioissa viisijäsenisenä, jollei laissa säädetä erikseen asiasta. Kolmijäsenisenä korkein hallinto-oikeus on päätösvaltainen muun muassa valituslupa-asioiden, täytäntöönpanon kieltämistä tai

⁵⁵ HE 32/2016 vp, 7.

keskeyttämistä koskevien hakemus- tai valitusasioiden sekä oikeusapua koskevien asioiden käsittelyssä ja päätöksenteossa. Kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa kahden jäsenen kokoonpano on päätösvaltainen, jos asian laatu ei edellytä kolmen jäsenen kokoonpanoa. Kahden jäsenen muodostama kokoonpano voi myös ratkaista asian, kun päätöksellä, josta on valitettu, on päätetty maahantulokiellosta ja maastapoistamisesta sekä ratkaistu muulla perusteella haettu oleskelulupa-asia. Mikäli jäsenet ovat eri mieltä asiaa ratkaistaessa, siirretään sen käsittely laajemman kokoonpanon ratkaistavaksi. KHO:ssa voidaan ratkaista yhden jäsenen kokoonpanolla muun muassa asiat, joissa käsitellään pääasiasta erillistä oikeusapuasiasia tai täytäntöönpanon keskeyttämistä ja kieltämistä tai muun valitus- tai hakemusasian, joka koskee täytäntöönpanosta annettavaa määräystä.

5 Muutokset turvapaikka-asioiden muutoksenhaussa

Ulkomaalaislaki on kokenut niin pieniä kuin suuriakin muutoksia nykyisen turvapaikkatilanteen johdosta. Seuraavissa kappaleissa käydään läpi ulkomaalaisasioita kuten kansainvälistä suojelua säätelevään ulkomaalaislakiin tehtyjä lakimuutoksia. Käsiteltävät muutokset painottuvat viimeisen vuoden aikana voimaan tulleisiin muutoksiin ulkomaalaislaissa.

5.1 Kokoonpano

Hallinto-oikeuden kokoonpanon muuttaminen oli yksi niistä ulkomaalaislakiin tehdyistä muutoksista, joka tuli voimaan vuoden 2016 syyskuun alussa. Ennen lakimuutosta ulkomaalaisasioita voitiin ratkaista ainostaan kolmen jäsenen kokoonpanolla. Lakimuutoksen jälkeen joitakin ulkomaalaisasioita voidaan ratkaista kolmen jäsenen kokoonpanon lisäksi myös kahden ja yhden jäsenen kokoonpanoissa.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 32/2016 vp) perustellaan hallintotuomioistuinten kokoonpanosäännöksen muuttamista muun muassa sillä, että hallinto-tuomioistuinten päätettäviksi tulleet asiat ovat vuosien saatossa laajentuneet ja tulleet yhä vaativimmiksi asiakokonaisuuksiksi. Myös ratkaistavien asioiden yhteiskunnallinen merkitys on suurentunut.

Aiemmin mainitussa hallituksen esityksessä asetetaan Oikeusministeriön yhdeksi strategiseksi tavoitteeksi pienentää eri tuomioistuinten käsittelyaikojen eroja ja poistaa turvapaikka-asioiden käsittelyssä syntyvät ylimääräiset viiveet. Kokoonpanon kannalta se tarkoittaa sitä, että

asiaryhmien, joiden ratkaisemiseen kaivataan kokemusta ja joiden ratkaisut tulevat muuttamaan aiempien asteiden ratkaisuja, kokoonpanoja tullaan vahvistamaan. Tämän tavoitteen vastapainoksi taas pyritään hallituksen esityksen mukaan keventämään kokoonpanoja asiaryhmissä, joiden ratkaiseminen pienemmällä kokoonpanolla onnistuu vaarantamatta kuitenkaan muun muassa valittajan oikeusturvaa.

Lakimuutokset muuttivat HaOL:n 12 ja 12 b pykälää. Muutoksen myötä ulkomaalaisasiat ratkaistaan ensisijaisesti kahden jäsenen kokoonpanolla. Asian käsittely siirretään kolmen jäsenen kokoonpanon ratkaistavaksi, mikäli asian laadun katsotaan tarvitsevan kolmijäsenisen kokoonpanon. Myös silloin, jos kahden jäsenen kokoonpanon jäsenet ovat eri mieltä asian ratkaisusta, asian käsittely siirretään kolmen jäsenen kokoonpanon päätettäväksi.

5.2 Oikeusapu

UlkL 9.1 § mukaan kansainvälistä suojelua koskeviin asioihin, kuten myös muihin asioihin, myönnettävästä oikeusavusta säädetään oikeusapulain (257/2002). Oikeusapulain 1 §:n 1 momentin mukaan oikeusapua valtion varoista voi saada henkilö, joka tarvitsee oikeudellista apua, mutta ei kuitenkaan itse kykene maksamaan avusta koituneita kuluja taloudellisen asemansa vuoksi. Lain 3 §:n mukaan oikeusapua voidaan myöntää hakijan taloudellisesta asemasta riippuen joko korvauksetta tai omavastuusuutta vastaan. Henkilön taloudellinen tilanne ja kyky maksaa kulut itse arvioidaan hänen kuukausittain käytettävissä olevien varojen sekä varallisuuden mukaan.

Oikeusapuun ovat oikeutettuja oikeusapulain 2 §:n mukaan ne henkilöt, joiden kotikunta on Suomessa tai ne, jotka asuvat Euroopan unionin jäsenmaassa tai Euroopan talousalueella sijaitsevassa maassa. Lisäksi oikeusapua voivat saada henkilöt, joiden asiaa käsitellään suomalaisessa tuomioistuimessa tai jos avun saamiseen on pätevä syy riippumatta siitä, ovatko he kotoisin Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen sisältä. Yhteisöille tai yhtiöille ei myönnetä oikeusapua oikeusapulain mukaan. Pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 16 artiklan toisen kohdan mukaan pakolaisella on oikeus saada samanlaista kohtelua häntä koskevissa asioissa tuomioistuimessa kuin maan oma kansalainen. Tähän kuuluu myös muun muassa oikeusavun saaminen sekä vapautus velvollisuudesta asettaa vakuus oikeudenkäyntikuluista.

Oikeusapuun kuuluu oikeusapulain 1 §:n 2 momentin mukaisesti oikeudellinen neuvonta, avustaminen tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, tarpeelliset toimenpiteet ja vapautus asian käsittelyyn liittyvistä kuluista. Hakija voi siis halutessaan hankkia itse avustajan tai hänelle voidaan määrätä avustaja, joka täyttää laissa annetut kriteerit. Myönnetyllä oikeusavulla katetaan avustajalle maksettava palkkio tai korvaus hänen tekemästään työstä. Lisäksi myös

muun muassa tulkkauk- ja käännösavusta johtuvat kustannukset sekä toimituskirjamaksut ja käsittelymaksut katetaan oikeusavulla oikeusapulain 4 §:n nojalla.

Oikeusapulain 8 §:n mukaan oikeusapua antavat ensisijaisesti julkiset oikeusavustajat. Avustajaksi voidaan kuitenkin määrätä tuomioistuinasioissa yksityinen avustaja, joka on antanut suostumuksensa toimia annetussa tehtävässä. Lain tarkoittamia yksityisiä avustajia ovat asianajajat tai luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat. Lupa toimia henkilön oikeudenkäyntiavustajana myönnetään lain luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista (715/2011) 2 §:n mukaan henkilölle, joka on muun muassa suorittanut oikeustieteen ylemmän tutkinnon kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinnon taikka on suorittanut vastaavan ulkomaalaisen oikeustieteen tutkinnon, joka on hyväksytty Suomessa. Henkilöllä täytyy olla myös riittävä perehtyneisyys muun muassa asianajotutkinnon tai tuomioistuinharjoittelun myötä oikeudenkäyntiavustajan tehtävään eikä avustajaksi määrättävä voi olla konkurssissa eikä hänen toimikelpoisuuttaan saa olla rajoitettu. Aiemmin mainittujen lisäksi henkilön tulee olla rehellinen ja muuten sopiva hoitamaan hänelle määrättyä tehtävää.

Oikeusapulakiin esitettiin myös lakimuutoksia nykytilanteen vuoksi. Aiempien oikeusapulpalvelujen laajuus oli suunniteltu paljon pienemmälle määrälle oikeusapua hakeville. Lakia esitettiin muutettavaksi oikeusavun osalta muun muassa siten, että Maahanmuuttoviraston järjestämässä turvapaikkapuhuttelussa mahdollisesti mukana olevan avustajan läsnäoloa ei korvattaisi kuin ainostaan painavista syistä. Hallituksen esityksessä nostettiin esille myös avustajien kelpoisuusvaatimukset, jotka ovat herättäneet paljon arvostelua. Esityksessä ehdotettiin kelpoisuusvaatimusten tarkistamista avustajien ammattieettisten vaatimusten sekä valvonnan järjestämiseksi.⁵⁶

Yksi suurista muutoksista oli myös kiinteän asiakohtaisen palkkion säätäminen hallintotuomioistuinten asioihin, jotka käsittelevät kansainvälistä suojelua⁵⁷. Oikeusapulain 17 §:n mukaan avustajalle maksetaan kohtuullinen palkkio tarpeellisista toimenpiteistä niihin käytetyn ajan perusteella sekä korvaukset kuluista. Näiden lisäksi avustajalle voidaan maksaa välttämättömästä matkustuksesta syntyvästä ajanhukasta. Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa avustajalle maksetaan oikeusapulain 17 a §:n mukaisesti kohtuullinen asiakohtainen palkkio tehtävän hoitamisesta. Kohtuullisen asiakohtaisen palkkion määrästä säädetään Valtioneuvoston asetuksella oikeusavun palkkioperusteista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (761/2016). Asetus tuli voimaan 15.9.2016.

⁵⁶ HE 32/2016 vp, 11.

⁵⁷ HE 32/2016 vp, 11.

Valtioneuvoston asetuksen 7 a §:n mukaan avustajalle maksetaan avustavista tehtävistä tietyn määräinen asiakohtainen palkkio käytetyn ajan perusteella maksettavan palkkion sijasta. Palkkion suuruus riippuu siitä, missä vaiheessa asian käsittelyä mennään ja millainen käsiteltävä asia on luonteeltaan. Asetuksen 7 a §:n ensimmäisen kohdan perusteella hallintomenettelyssä käsiteltävässä asiassa asiakohtainen palkkio on 600 euroa. Jos avustaja on ollut mukana turvapaikkapuhuttelussa, palkkio on 900 euroa. Asetuksen 7 a §:n toisessa kohdassa säädetään palkkion olevan 800 euroa hallinto-oikeudessa käsiteltävässä asiassa. Tässäkin kohdassa asian laadun ja luonteen erityisen hankaluuden ja laajuuden niin vaatiessa palkkio voi olla myös 1300 euroa. Jos asia on korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävänä, palkkion suuruus 400 euroa. Asian laajuuden ja laadun ollessa erityisen vaativalla tasolla, palkkio voi olla 1000 euroa. Jos kyseessä on kuitenkin ilmeisen perusteeton hakemus, asian tutkimatta jättäminen tai uusintahakemus, palkkio on tällöin hallintomenettelyssä 300 euroa, hallinto-oikeudessa 400 euroa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa 200 euroa. Asiakohtainen palkkio pitää sisällään kaikki asiassa tehdyt toimenpiteet sekä sen lisäksi myös asian yhteydessä mahdollisesti ratkaistavana olevan oleskelulupa-asian.

5.3 Valitusajat ja kiireellisyys

Ulkomaalaislaissa säädettyyn päätökseen voi hakea muutosta valittamalla siitä hallintolainkäyttölain mukaisesti hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakuajat on säädetty lailla ja niitä tulee ehdottomasti noudattaa. Noudattamatta jättämisestä seuraa aina valituksen tutkimatta jättäminen. Kansainvälistä suojelua koskevat asiat tulee käsitellä tuomioistuimessa kiireellisesti.⁵⁸

Ulkomaalaislain yksi merkittävimmistä muutoksista on muutoksenhakuajat. Uudistuksen myötä muutoksenhaku aika hallinto-oikeuteen lyheni yhdeksällä päivällä ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen seitsemällä päivällä. Valitusaikojen lyhenemiset vaikuttavat vain kansainvälistä suojelua koskeviin asioihin. Muissa ulkomaalaisasioissa muutoksenhaku aika säilyy 30 päivän mittaisena. Nykyään Maahanmuuttoviraston turvapaikkapäätöksestä tulee halutessaan valittaa hallinto-oikeuteen 21 päivän sisällä ulkomaalaislakiin tehdyn 190.3 § muutoksen mukaisesti. Ulkl 196.3 § mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä voi vielä valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen 14 päivän aikana. Muutoksenhaku alkaa HLL 22 §:ssä mainitun laisesti päätöksen tiedoksisaantipäivää seuraavasta kokonaisesta päivästä.

Oikeudenkäynnin joutuisuudesta ollaan säädetty niin kansallisella kuin koko Euroopan tasolla. Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa hoidetuksi

⁵⁸ HE 32/2016 vp, 3-4.

tuomioistuimessa ilman aiheetonta viivästystä asian käsittelyssä. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen, jonka Suomi on allekirjoittanut, 6 artikla käsittelee ihmisten oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Sopimuksen mukaan myös jokaisella on oikeus kohtuullisessa ajassa omia oikeuksia, velvollisuuksia ja häneen kohdistuvia rikossyytteitä koskevaan oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin, joka pidetään riippumattomassa tuomioistuimessa.

Asian käsittelyn joutuisuuteen vaikuttavat kuitenkin monta eri asiaa, minkä vuoksi käsittelyn kohtuullinen aika arvioidaan tapauskohtaisesti. Joidenkin asioiden käsittelyyn voi mennä enemmän aikaa kuin toisten asioiden esimerkiksi aiheen vaativuuden tai hankaluuden vuoksi. Tämän vuoksi kohtuullista aikaa ei voida yleisesti määritellä kovinkaan tarkasti.⁵⁹

5.4 Hajauttaminen

Uusin muutos ulkomaalaislakiin koskee turvapaikkavalitusten käsittelyn hajauttamista neljään eri hallinto-oikeuteen Helsingin hallinto-oikeuden ruuhkautuneen tilanteen vuoksi. Laki ulkomaalaislain 193 §:n ja 197 §:n 2 momentin muuttamisesta tuli voimaan ensimmäisenä päivänä helmikuuta 2017. Hajauttamisella pyritään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain 193 §:n ja 197 §:n 2 momentin muuttamisesta (myöhemmin HE 234/2016) mukaan muun muassa hillitsemään käsittelyaikojen kasvua niin tämän hetkisessä tilanteessa kuin tulevaisuudessakin. Asioiden sujuvalla käsittelyllä voidaan turvata turvapaikanhakijoille euroopan ihmisoikeussopimuksen ja perustuslain mukainen oikeudenmukainen oikeudenkäynti. Hajauttamisella varmistetaan kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittely tulevaisuudessakin tilanteen normalisoitua.⁶⁰

Aiemmin mainitussa hallituksen esityksessä todettiin, että Helsingin hallinto-oikeus oli ennen lakimuutoksen voimaantuloa ainoa toimivaltainen hallintotuomioistuin kansainvälistä suojelua koskevien valitusten käsittelyssä. Lakimuutoksen myötä turvapaikkavalitukset jakaantuvat Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi myös Turun, Pohjois-Suomen ja Itä-Suomen hallinto-oikeuksiin. Hallinto-oikeuksista hajautuksen ulkopuolelle jäävät vain Hämeenlinnan ja Vaasan hallinto-oikeudet, jonne turvapaikkavalituksia ei hajautettu. Näihin hallinto-oikeuksiin on jo keskitetty erilaisia asiaryhmiä.⁶¹

⁵⁹ Mäenpää 2007, 469.

⁶⁰ HE 234/2016, 5 ja 7.

⁶¹ HE 234/2016, 2-4.

Hallituksen esityksessä ehdotettiin valitusten jakamista sen perusteella, missä Maahanmuuttoviraston tulosalueella valituksenalainen päätös on tehty. Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikössä on tällä hetkellä neljä tulosaluetta, joiden toimipaikat ovat 1.1.2017 alkaen Helsingissä, Turussa, Oulussa ja Lappeenrannassa. Toimipaikkojen sijoittumisen vuoksi valitusten käsittely keskitetään juuri sopivasti aiemmin mainittuihin neljään hallinto-oikeuteen siten, että Helsingin tulosalueella tehdyistä päätöksistä valitetaan Helsingin hallinto-oikeuteen, Turun tulosalueen päätöksistä Turun hallinto-oikeuteen, Oulun tulosalueen päätöksistä Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen ja Lappeenrannan tulosalueen päätöksistä Itä-Suomen hallinto-oikeuteen.⁶²

6 Oppaan toteuttaminen

Opinnäytetyön tarkoituksena oli perehtyä ulkomaalaislakiin viimeisen vuoden aikana tehtyihin lakimuutoksiin ja toteuttaa uusimpien säännösten mukainen päivitetty opas turvapaikka-asioiden muutoksenhausta. Oppaassa pyritään avaamaan muutoksenhakumenettelyyn liittyvät tärkeimmät lain kohdat selkeäksi ja ymmärrettäväksi kokonaisuudeksi. Opinnäytetyön teoriassa on kerrottu uusimmista lakimuutoksista, jotka koskevat muutoksenhakumenettelyä. Lakimuutokset on otettu huomioon opasta kootessa.

Oppaan tarkoituksena on kertoa kielteisestä turvapaikkapäätöksestä valittamisesta. Opas on pyritty laatimaan helppolukuiseksi ja selkeäksi, koska oppaan lukijalla ei välttämättä ole kokemusta lakitekstin lukemisesta ja soveltamisesta. Oppaassa on käytetty tekstin tukena myös erilaisia kuvioita, jotka auttavat hahmottamaan asioita. Lisäksi oppaassa on pyritty kertomaan asiat mahdollisimman lyhyesti, mutta samalla kuitenkin selkeästi.

Ensiksi opas oli tarkoitettu niin turvapaikanhakijoiden kanssa tekemisissä oleville ihmisille kuin myös turvapaikanhakijoille itselleen. Oppaan valmistuttua vaihtui oppaan kohderyhmä selkeästi enemmän suomalaisille ihmisille, jotka ovat jollain tavalla yhteydessä hakijoiden kanssa. Loppujen lopuksi oppaasta syntyi apuväline turvapaikanhakijoiden auttamiseen. Ideana on, että esimerkiksi vastaanottokeskuksen työntekijät voivat oppaan avulla kertoa ja opettaa turvapaikanhakijoille muutoksenhakumenettelyä. Työn tekemisen aikana syntyi idea myös mahdollisuudesta käyttää opasta sisäisen viestinnän välineenä organisaatioissa, jotka kuuluvat jollakin tavalla turvapaikkaprosessin pyörittämiseen. Opasta voitaisiin käyttää hyödyksi opetusvälineenä esimerkiksi tilanteissa, joissa uusi työntekijä aloittaa turvapaikka-asioiden käsittelyn.

⁶² HE 234/2016, 3.

Opinnäytetyön aihe valikoitui sen ajankohtaisuuden vuoksi. Eurooppaan alkoi saapua turvapaikanhakijoita enemmän kuin moniin vuosiin ja määrien arvioitiin kasvavan ennätyslukemiin. Idea oppaasta syntyi siitä, kun hallinto-oikeudessa huomattiin, etteivät kaikki turvapaikanhakijoiden kanssa tekemisissä olevat ihmiset tienneet muutoksenhakuprosessista paljoa. Moni turvapaikanhakijoiden kanssa tekemisissä oleva ihminen, puhumattakaan itse turvapaikanhakijoista, ei välttämättä ole tietoinen turvapaikkaprosessin sisällöstä ja sen eri vaiheista. Asiasta kysytyt kysymykset koskivat usein juuri muutoksenhakumenettelyä, jonka johdosta oppaan sisältö keskittyykin juuri muutoksenhakuun.

Opinnäytetyön teoria koostuu sekä turvapaikkahakemuksen käsittelystä Maahanmuuttovirastossa että kielteisestä turvapaikkapäätöksestä valittamisesta hallintotuomioistuimessa. Oppaassa keskitytään turvapaikkaprosessin muutoksenhakuun, jota työssä kerrotut lakimuutokset koskevat. Turvapaikkaprosessi on suuri kokonaisuus ja muutoksenhaku on vain yksi osa koko prosessia. Jotta koko turvapaikkaprosessin hahmottaisi kokonaisuudessaan, täytyy ymmärtää prosessin kaikkia vaiheita. Tämän vuoksi teoria on päätetty aloittaa siitä, mistä koko prosessi alkaa, vaikka opas ei käsittelekään Maahanmuuttovirastossa tapahtuvaa vaihetta. Teoria myös Maahanmuuttovirastossa tapahtuvasta turvapaikkahakemusten käsittelystä on hyödyllistä yleistietoa ja tukee osaltaan muutoksenhakuvaiheesta kirjoitettua teoriaa ja sen ymmärtämistä. Teoriaan on otettu mukaan myös uusimmat lakimuutokset, jotka koskevat muutoksenhakua turvapaikka-asioissa.

Ideana oli toteuttaa opas muutoksenhakumenettelystä turvapaikka-asioissa kaikille, jotka mahdollisesti kohtaavat arkielämässään turvapaikkamenettelyn haasteita tai jotka pitävät aihetta muuten mielenkiintoisena. Koska kyseessä on kuitenkin ammattiin valmistavan koulutuksen loppu, pyydettiin työelämän edustajaa kommentoimaan työn hyödyllisyyttä ja potentiaalia käyttää koottua opasta myös työelämässä. Opinnäytetyön aiheen johdosta työelämän edustaja päätettiin valita turvapaikkavalituksia käsittelevästä hallinto-oikeudesta ja turvapaikkaosastolta. Saadut kehitysehdotukset on otettu huomioon työssä kokonaisuudessaan.

7 Pohdinta

Euroopasta ja Suomesta turvapaikkaa hakevien henkilöiden määrä kasvoi merkittävästi aiempiin vuosiin verrattuna kesällä 2015. Maahanmuuttoviraston tilastopalvelun mukaan turvapaikkaa haki Suomesta vuonna 2014 yhteensä 3651 ihmistä. Vuonna 2015 turvapaikanhakijoita oli Suomessa jo yhteensä 32 476. Hakijoiden määrä pieneni hiukan vuonna 2016, jolloin turvapaikkaa

haki 28 208 ihmistä. Turvapaikanhakijoiden määrä oli kuitenkin vuosina 2015 ja 2016 moninkertainen verrattuna aiempiin vuosiin.⁶³ Kasvun taustalla oli maailmalla vallitseva pakolaiskriisi, joka sai ihmiset lähtemään kotimaastansa kohti Eurooppaa⁶⁴.

Turvapaikanhakijoiden määrän lisääntymisen vuoksi Euroopan unionin jäsenmaat ovat joutuneet muuttamaan ulkomaalaislainsäädäntöään uuteen tilanteeseen sopivammaksi. Suomen lainsäädännössä uusi tilanne on näkynyt erityisesti ulkomaalaislakiin tehdyissä lakimuutoksissa. Ulkomaalaislain uusimmat lakimuutokset koskevat niin hallintomenettelyä Maahanmuuttovirastossa kuin muutoksenhakua hallintotuomioistuimissa. Muutoksilla on pyritty selkeästi nopeuttamaan ja sujuvoittamaan turvapaikkaprosessia.

Teoriassa läpi käydyt muutokset ovat uusinta lainsäädäntöä, jonka vuoksi niiden toimivuutta ja hyödyllisyyttä on vaikea lähteä arvioimaan näin alkuvaiheessa. Hallituksen esityksessä 32/2016 vp mainittujen tavoitteiden, kuten tuomioistuinten toiminnan tehostamisen ja käsittelykustannusten vähentämisen, toteutuminen kokonaisuudessaan tullaan näkemään konkreettisesti vasta pidemmän ajan kuluttua. Voidaan kuitenkin olettaa, että eri vaihtoehtoja tavoitteiden saavuttamiseksi on mietitty ja arvioitu pitkään, ja lopulta päädytty parhaimpiin ja tilanteeseen sopivimpiin muutoksiin, jotka voidaan helposti ottaa mukaan myös menettelyihin käytännössä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklalla on turvattu jokaiselle vähimmäisoikeudet, jotka toteutuessaan varmistavat jokaiselle oikeusturvan. Muuttamalla lainsäädäntöä tilanteisiin sopivaksi, voidaan vahvistaa ihmisten, kuten esimerkiksi turvapaikanhakijoiden, oikeusturvaa. Turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta on tärkeää, että hän löytää tietoa menettelyistä ja ymmärtää löytämänsä tietoa. Menettelyjen ja niihin liittyvien asioiden ymmärtäminen antaa kenelle tahansa mahdollisuuden tarkailla oman oikeusturvan toteutumista. Esimerkiksi jo se, että tietää itsellä olevan oikeus oikeudellisen avustajan apuun, auttaa ihmistä eteenpäin ja tositilanteen sattuessa tätä oikeutta osaa vaatia. Tämän vuoksi on myös hyvä olla olemassa erilaisia ohjeita ja oppaita, joissa voidaan kertoa muun muassa ihmisten oikeuksista heille, jota asia koskettaa ja jotka haluavat sellaista tietoa löytää.

Turvapaikkaprosessiin tehdyillä lakimuutoksilla on pyritty toteuttamaan muun muassa EIS:n 6 artiklan eli oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tavoitteita kuitenkin vaarantamatta turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa. Tästä taas voisi päätellä sen, että kaikki muutokset eivät välttämättä osoittaudu oikeusturvaa vahvistaviksi, vaan voivat pahimmassa tilanteessa heikentää sitä. Esimerkiksi menettelyjen tehostamisella ja käsittelyn nopeuttamisella voi olla sekä posi-

⁶³ Maahanmuuttoviraston tilastopalvelu 2017.

⁶⁴ Sisäministeriö 2017.

tiivisia että negatiivisia vaikutuksia oikeusturvan toteutumisen kannalta. Tehostamisella päästään lähemmäksi oikeudenkäynnin joutuisuutta, mutta asioiden liian nopea käsittely saattaa toisaalta johtaa virheellisiin johtopäätöksiin ja ratkaisuihin. Sellaisiin ei olisi varaa turvapaikka-asioita käsiteltäessä, koska päätöksellä vaikutetaan ihmisten oikeuteen elää.

Opinnäytetyön lopputuloksena syntyi opas turvapaikka-asioden muutoksenhakumenettelyyn. Oppaassa on otettu huomioon uusimmat lakimuutokset. Päivitetyt ohjeet turvapaikka-asioden muutoksenhakumenettelystä ovat tarpeen nykyisessä tilanteessa, jossa lainsäädäntö muuttuu koko ajan. Eri lait säätelevät hyvin pitkälti muutoksenhakumenettelyä turvapaikka-asioissa ja lakimuutokset vaikuttavat suoraan menettelyyn. Asiasta ei lakien lisäksi ole vielä julkaistu kovinkaan paljon muuta aineistoa, jossa asiat olisivat selitetty hieman ymmärrettävämmiin kuin lakitekstissä. Tämä johtuu varmasti suurimmaksi osaksi tilanteen ajankohtaisuudesta.

Yksi isoimmista haasteista oppaassa on sen sisällön päivittäminen. Kuten aiemmin on todettu, laki muuttuu koko ajan. Vuoden 2015 kesän jälkeen muutoksia on tehty paljon tähän asti ja muutoksia tullaan tekemään jatkossakin. Oppaassa kerrotut asiat eivät välttämättä tule pysymään tilanteesta toiseen samanlaisina, jonka vuoksi asioiden päivittäminen on tärkeää. Varsinkin kun on kyse lain säätelemästä muutoksenhakumenettelystä, joka vaikuttaa turvapaikanhakijan elämään ja hänen tulevaisuuteensa, on asioiden oltava ajan tasalla.

Opas on toteutettu suomen kielellä. Asiat on pyritty kertomaan oppaassa selkeästi ja yksinkertaisesti niin tekstin kuin kuvien muodossa. Haasteena suomenkielisyydessä voisi olla se, että asiat voivat jäädä epäselviksi esimerkiksi turvapaikanhakijalle, joka ei osaa ollenkaan tai osaa vain vähän suomea. On tärkeää, että turvapaikanhakijat ymmärtävät oleelliset kohdat muutoksenhakumenettelystä sekä tapahtumien kulun kokonaisuudessaan. Yksi idea oppaan käytöstä on sen käyttö myös viestinnän apuvälineenä, jonka avulla suomea osaavat voivat selittää asiasta siitä tietämättömille. Haastavuutta oppaan kääntämiseen tuo ammattisanasto ja lakitekstin omat englanninkieliset termit. Opas olisi tämän vuoksi hyvä oppimateriaali myös esimerkiksi tulkeille, jotka osaavat sanastot, mutta eivät välttämättä ole tietoisia itse menettelystä. Tulkkeja kuitenkin käytetään apuna turvapaikka-asioden hoidossa erittäin paljon niin suullisissa käsittelyissä kuin asiakastapaamisissakin.

Jatkotutkimuksena voisi tarkastella viranomaisten yhteistyön kehittämistä kansainvälistä suojelua koskevien asioiden muutoksenhaussa. Turvapaikkaprosessissa on mukana monta eri viranomaista, jonka vuoksi yhteistyön on sujuttava mahdollisimman helposti ja nopeasti. Viranomaisten yhteistyön kehittämisellä voitaisiin parantaa prosessin kulkua ilman aiheettomia viivästyksiä samalla tavalla kuin tässä opinnäytetyössä mainituilla lakimuutoksilla ja sitä kautta myös pitää huolen turvapaikanhakijoiden oikeusturvan säilymisestä tulevaisuudessakin.

Lähteet

Kirjallisuus ja artikkelit

- Aer, J. 2016. Ulkomaalaisoikeuden perusteet. Helsinki: Alma Talent.
- Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki: Talentum.
- Juvonen, A-M. 2012. Maahanmuuton juridiikkaa - käytännön käsikirja. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Kuosma, T. 2016. Turvapaikka ja pakolaisasema. Kemi: Nordbooks.
- Tarukannel, V. 2006. Teoksessa Yleishallinto-oikeus. Helsinki: Gummerus. s. 449-466.
- Tarukannel, V. 2006. Teoksessa Yleishallinto-oikeus. Helsinki: Gummerus. s. 469-504.
- Mäenpää, O. 2007. Hallintoprosessioikeus. Helsinki: WSOY.
- Pellonpää, M. 2005. Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki: Talentum.

Virallislähteet

- HE 32/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 324/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain 193 §:n ja 197 §:n 2 momentin muuttamisesta.
- Euroopan neuvoston asetus (EY) N:o 2725/2000.
- Euroopan neuvoston direktiivi 2003/9/EY.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013.
- Korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestys 1206/2016.
- Valtioneuvoston asetus oikeusavun palkkioperusteista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta 761/2016.
- EU ja pakolaiskriisi. 2016. Euroopan komissio. Viitattu: 20.11.2016.
<http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/refugee-crisis/fi/>
- Helsingin hallinto-oikeus. 2017. Asiamäärät kasvoivat viime vuonna huomattavasti Helsingin hallinto-oikeudessa. Viitattu: 17.4.2017.
https://oikeus.fi/hallintooikeudet/helsinginhallinto-oikeus/fi/index/tiedotteet/2017/01/asiamaaratkasvoivatviimevuonna huomattavastihelsinginhallinto-oikeudessa_0.html
- Maahanmuuttovirasto. 2016a. Sanasto. Viitattu: 19.11.2016.
<http://www.migri.fi/medialle/sanasto>
- Maahanmuuttovirasto. 2016b. Tietoa turvapaikanhakijalle. Viitattu: 20.11.2016.
http://www.migri.fi/download/16436_tietoa_tphakijalle_fi.pdf?59996107a6d1d388
- Maahanmuuttovirasto. 2016c. Turvapaikan hakeminen. Viitattu: 27.11.2016.
http://www.migri.fi/turvapaikka_suomesta/turvapaikan_hakeminen

Maahanmuuttovirasto. 2016d. Turvapaikkatutkinta siirtyy poliisilta Maahanmuuttovirastolle 1.3.2016. Viitattu: 18.3.2017.

http://www.migri.fi/medialle/tiedotteet/lehdistotiedotteet/lehdistotiedotteet/1/0/turvapaikkatutkinta_siirtyy_poliisilta_maahanmuuttovirastolle_1_3_2016_66199

Maahanmuuttovirasto. 2017. Vastaanottokeskuksia on eri puolilla Suomea. Viitattu: 18.3.2017.

http://www.migri.fi/turvapaikka_suomesta/vastaanottotoiminta/vastaanottokeskukset

Maahanmuuttoviraston tilastopalvelu. 2017. Tilastot. Viitattu: 27.2.2017.

<http://tilastot.migri.fi/#decisions/23330>

Mid-Year Trends 2015. 2015. UNHCR. Viitattu: 19.11.2016.

<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/56701b969/mid-year-trends-june-2015.html>

Sisäministeriö. 2017. Pakolainen pakenee vainoa kotimaassaan. Viitattu: 22.4.2017.

<http://intermin.fi/maahanmuutto/turvapaikanhakijat-ja-pakolaiset>

Turvapaikkavalitusten käsittely - Ulkomaalaislaissa Helsingin hallinto-oikeuteen keskitettyjen valitusasioiden hajauttaminen muihin hallinto-oikeuksiin. 2016. OM:n mietintöjä ja lausuntoja 16/2016. OM. Viitattu: 5.1.2017.

http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1462366862358/Files/16_2016_Turvapaikkavalitusten_kasittely_64s.pdf

Turvapaikkaprosessin tehokkuuden työryhmä. 2016. Sisäministeriön työryhmän loppuraportti 15.9.2016. Sisäministeriö. Tulostettu: 4.12.2016.

https://www.intermin.fi/download/70029_TpPros_tehostamisen_loppuraportti_280916.pdf?b23b8ca955e8d388

Oikeuskäytäntö

KHO 2016:205

KHO 2016:206

KHO 2016:223

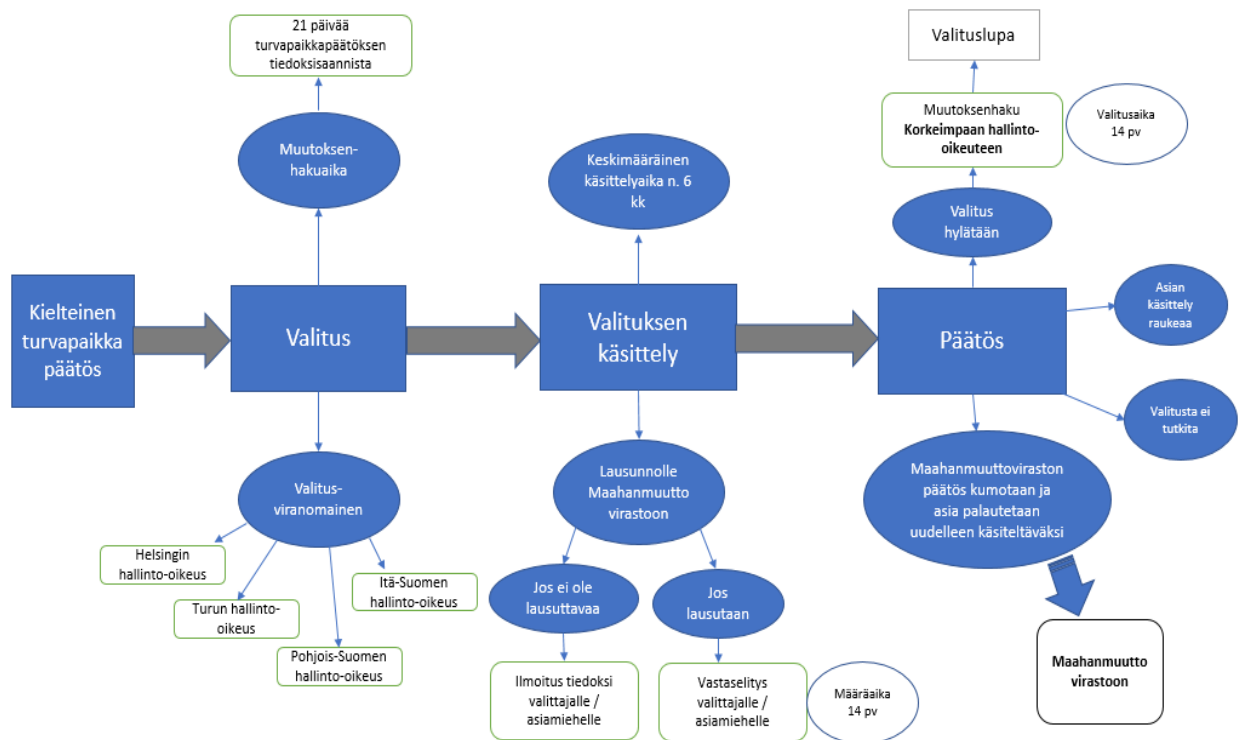
KHO 2017:21

Kuviot

Kuva 2: Tehdyt turvapaikkapäätökset 1/2016 - 1/2017 (Maahanmuuttoviraston tilastopalvelu 2017).	19
Kuva 3: Turvapaikkaprosessin muutoksenhaku	45
Kuva 4: Toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytyminen	46
Kuva 5: Asianosaisen kuuleminen	49

Liite 1: Turvapaikkaprosessin muutoksenhakuopas

Turvapaikkaprosessin muutoksenhakuopas



Kuva 2: Turvapaikkaprosessin muutoksenhaku

Tämä on opas turvapaikkaprosessin muutoksenhakumenettelystä. Opas on osa ammattikorkeakoulun lopputyönä tehtyä opinnäytetyötä, jossa on tutkittu kielteisistä turvapaikkapäätöksistä valittamisesta hallinto-oikeuteen sekä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja tutkittua soveltaen koottu tämä opas. Oppaaseen on koottu kaikki oleelliset asiat muutoksenhakumenettelystä ja sen ymmärtämisestä. Siitä on pyritty tekemään mahdollisimman selkeä ja yksinkertainen kokonaisuus, jotta kuka tahansa asiaan perehtymätön ymmärtäisi menettelyn kulun ja siihen liittyvät asiat. Opas on laadittu keväällä 2017 ja sitä tehdessä on otettu huomioon tähän mennessä voimaan tulleet asiaa koskevat lakimuutokset.

Opas noudattaa yllä näkyvän kuvio 1 kaavaa. Oppaan osiot on nimetty kuvio 1 näkyvien keskimäisten laatikoiden sisällön mukaisesti valitukseen, valituksen käsittelyyn ja päätökseen. Osiot taas jakautuvat pienempiin asiakokonaisuuksiin, jotta opas olisi mahdollisimman selkeä. Oppaan loppuun on koottu käsitelystä oppaassa käytetyistä sanoista, jotka voivat tarvita enemmän selvittelyä niiden ymmärtämiseksi. Jokaisen kohdan perään on myös kirjoitettu sulkuihin erikseen, mistä laista ja pykälästä on kyse tai mistä kirjasta kyseinen tieto löytyy.

VALITUS

ASIAN KÄSITTELEVÄ TUOMIOISTUIN

Jos henkilö on saanut kielteisen päätöksen turvapaikkahakemukseensa, hän voi halutessaan valittaa siitä hallintotuomioistuimeen. Turvapaikkaa koskeviin asioihin muutosta voi hakea seuraavista neljästä eri hallinto-oikeudesta:

- Helsingin hallinto-oikeudesta
- Turun hallinto-oikeudesta
- Pohjois-Suomen hallinto-oikeudesta
- Itä-Suomen hallinto-oikeudesta

Hallinto-oikeus määräytyy sen mukaan, missä Maahanmuuttoviraston yksikössä kyseinen kielteinen päätös on tehty. (Ulkomaalaislaki 301/2004, 193 §)



Kuva 3: Toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytyminen

ASIAMIES

Turvapaikanhakijalla on oikeus saada oikeudellista neuvontaa valtion kustantamana. Oikeusapua haetaan oikeusaputoimistolta. (Oikeusapulaki 257/2002, 1-2 §)

Asiamiehenä voi toimia:

- Julkinen oikeusavustaja
- Asianajaja
- Luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja

MÄÄRÄAIKA

Turvapaikkapäätöksestä tulee halutessaan valittaa hallinto-oikeuteen 21 päivän sisällä siitä, kun henkilö saa päätöksen itselleen (saa tiedoksi päätöksen). Määräaika aloitetaan laskemaan tiedoksisaantipäivän jälkeisestä päivästä lähtien. (Ulkomaalaislaki 190 §)

Esimerkiksi: Turvapaikanhakija saa päätöksen itselleen 20.2. → Valitusaika alkaa 21.2. → Viimeinen päivä toimittaa valitus hallinto-oikeuteen 13.3.

VALITUKSEN MUOTO JA SISÄLTÖ

Valituksen tulee olla kirjallinen ja se tulee allekirjoittaa (Hallintolainkäyttölaki 586/1996, 23 §).

Valituksessa tulee ilmoittaa ainakin seuraavat asiat (Hallintolainkäyttölaki 23 §):

- Viranomaisen päätös, josta valitetaan (ns. valituksenalainen päätös)
- Vaatimukset
- Vaatimusten perustelut

Valituksen liitteeksi (Hallintolainkäyttölaki 25 §):

- Päätös, josta valitetaan
- Todistus siitä, minä päivänä valittaja on saanut päätöksen tiedoksi
- Muut asiakirjat, joihin vedotaan valituksessa ja joita ei ole aiemmin toimitettu viranomaiselle

VALITUKSEN TÄYDENNYS

Valitus katsotaan *puutteelliseksi*, jos siitä puuttuu viranomaisen päätös, josta valitetaan, vaatimukset tai vaatimusten perusteet. Tällöin hallinto-oikeus varaa valittajalle ja hänen asiamiehelle tilaisuuden täydentää valitusta ja lähettää täydennyspyynnön, jossa eritellään täydennystä kaipaavat kohdat. (Hallintolainkäyttölaki 28 §.) Täydennyksen toimittamiselle annetaan **7 päivää** aikaa pyynnön lähetyspäivästä katsottuna.

Jos valitusta ei ole täydennyspyynnönkään jälkeen täydennetty pyydetyllä tavalla, voidaan valitus *jättää tutkimatta*. (Mäenpää 2007, 310)

Valittaja voi myös pyytämättä täydentää valitustaan. Valittaja tai hänen asiamiehensä voi toimittaa asiaan liittyvää lisäselvitystä niin kauan, kun asia on vireillä hallinto-oikeudessa.

VALITUKSEN TOIMITTAMINEN

Valituksen voi toimittaa (Ulkomaalaislaki 197 §):

- asiassa päätöksen tehneelle viranomaiselle (Maahanmuuttovirastolle)
- valitusasian käsittelevälle hallinto-oikeudelle

VALITUKSEN VALMISTELU

Valmisteluvaiheen tärkeimpänä tehtävänä on asian selvittäminen.

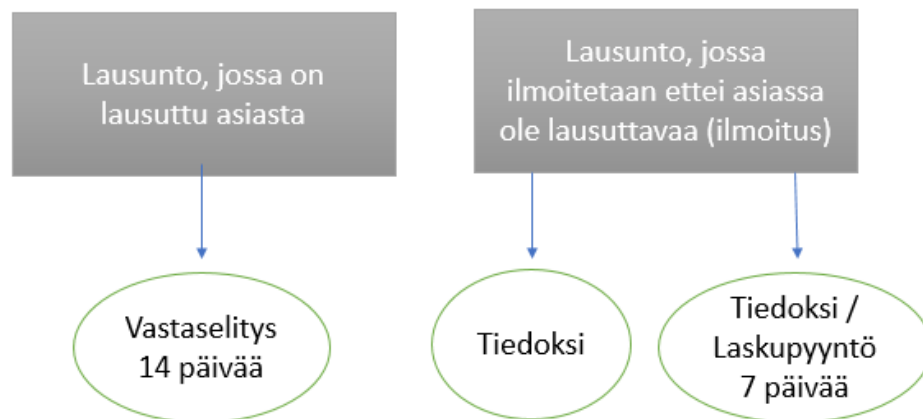
Valmisteluvaiheen aikana asiassa kuullaan asianosaisia ja päätöksen tehnyttä viranomaista sekä kerätään ja vastaanotetaan tietoa ja selvitystä asiasta. (Mäenpää 2007)

LAUSUNTOVAIHE

Hallinto-oikeus pyytää valituksen tarkastamisen jälkeen Maahanmuuttovirastolta lausuntoa valituksen johdosta (Hallintolainkäyttölaki 36 §). Tällä hetkellä muun muassa Helsingin hallinto-oikeudessa turvapaikkavalitusasioissa lausunnon määräaika on 14 päivää pyynnön tekemisestä lähtien.

Maahanmuuttovirasto voi antaa joko lausunnon, jossa he lausuvat jotakin tai lausunnon/ilmoituksen, ettei heillä ole lausuttavaa asiasta. Lausunnon sisältö määrittelee seuraavan kohdan etenemisen.

ASIANOSAISEN KUULEMINEN



Kuva 4: Asianosaisen kuuleminen

Asianosaiselle on annettava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista sekä selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun (Hallintolainkäyttölaki 34 §).

Turvapaikka-asioissa asianosaisen kuuleminen tapahtuu hallinto-oikeudessa näin:

Jos Maahanmuuttoviraston on lausunut jotakin asiasta lausunnossaan, lähetetään valittajalle tai hänen asiamiehelleen **vastaselityspyyntö**. Vastaselitystä ei tarvitse antaa, mutta halutesaan vastaselitys tulee toimittaa hallinto-oikeudelle **14 päivän** sisällä pyynnön tekemisestä. Samalla hallinto-oikeus pyytää myös mahdollista avustajaa toimittamaan laskun tekemästään työstä.

Jos Maahanmuuttovirasto on lausunut/ilmoittanut, ettei heillä ole asiasta lausuttavaa, lähetetään tämä **ilmoitus** tiedoksi valittajalle tai hänen asiamiehelleen. Tässä tapauksessa hallinto-oikeus ei pyydä erikseen valittajaa vastaamaan, mutta valittaja voi toimittaa halutessaan vastauksen tai lisäselvitystä asiassa pyytämättäkin. Jos valittajan asiamies on AA tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja, hallinto-oikeus pyytää samalla heitä toimittamaan kertyneistä kuluista laskun **7 päivän** kuluessa siitä, kun ilmoitus lähetettiin tiedoksi.

ASIAN VALMISTELU ISTUNTOA VARTEN

Kun asia on valmis käsiteltäväksi, siirtyy se hallinto-oikeuden esittelijälle (kts. Käsitteitä s. 9).

Esittelijän tehtävät ennen istuntoa (Mäenpää 2007):

- Käydä läpi kaikki asiassa toimitetut asiakirjat ja muu materiaali
- Selvittää asian oikeudelliset kysymykset ja tosiseikat materiaalin avulla
- Laatia päätösehdotus, jossa hän kertoo oman kantansa ja perustelut

PÄÄTÖS

SUULLINEN KÄSITTELY

Asiassa tulee järjestää suullinen käsittely, jos sen pitäminen auttaa asian ratkaisemisessa. Päätöksen suullisen käsittelyn pitämisestä tekee hallintotuomioistuin. (Hallintolainkäyttölaki 37 §; Mäenpää 2007, 421)

Hallintotuomioistuin päättää suurimmaksi osaksi käsittelyyn kutsuttavista henkilöistä. Suulliseen käsittelyyn osallistuville lähetetään erikseen kutsut. (Mäenpää 2007, 421)

Suulliseen käsittelyyn kutsutaan:

- Asianosaiset
- Valituksenalaisen päätöksen tehneen viranomaisen edustaja (Maahanmuuttoviraston edustaja)
- Muut tarpeelliset henkilöt (esim. tulkki, todistajat ja asiantuntija)

ISTUNTO JA PÄÄTÖKSENTEKO

Hallinto-oikeudessa päätös tehdään esittelystä. Tämä tarkoittaa sitä, että istunnossa esittelijä esittelee asian sekä suullisesti että kirjallisesti, jonka jälkeen kokoonpanon jäsenet neuvottelevat asiasta ja tekevät ratkaisun.

Istunto ei ole julkinen eli se pidetään ilman asianosaisia ja yleisöä. Istunto on kokoonpanon ja esittelijän välinen neuvottelu tai kokous, jossa päätetään asian ratkaisemisesta. Istunnon sisältö on salaista eikä siitä saa kertoa ulkopuolisille. Neuvottelun salassapitoaika on jopa 80 vuotta asian vireille tulosta. (Julkisuuslaki 621/1999, 15 §)

KOKOONPANO

Kokoonpano on se, joka päättää asian lopputuloksesta.

- Ulkomaalaisasiat käsitellään lähtökohtaisesti aina *kahden jäsenen* kokoonpanolla.
- Jos kaksijäsenisen kokoonpanon jäsenet ovat eri mieltä tai valmisteluvaiheessa on huomattu asian olevan laaja ja vaikea, siirretään asian käsittely *kolmen jäsenen* kokoonpanolle.

- Nopeutetun menettelyn ja tutkimatta jätetyt valitukset voidaan käsitellä *yhden jäsenen* kokoonpanolla
(Hallinto-oikeuslaki 430/1999, 12 §)

ÄÄNESTYS

Jos asia ratkaistaan kolmen hengen kokoonpanolla ja päätöksentekovaiheessa he ovat asiasta eri mieltä, järjestetään äänestys. Eniten kannatusta saanut mielipide voittaa. Äänien tasatilanteessa istunnon puheenjohtajan ääni ratkaisee asian lopputuloksen. (Hallintolainkäyttölaki 52 §)

Äänestys tapahtuu käännetyssä virkaikäjärjestyksessä eli virkaiältään nuorin tuomari aloittaa ja viimeisenä äänensä antaa puheenjohtaja. (Oikeudenkäymiskaari 4/1734, 23 luku)

RATKAISUVAIHTOEHTOJA

(Tarukannel 2006, 500)

- *Ei tutkittu tai rauennut*

= Asia jätetään tutkimatta mm. silloin, jos valitus on saapunut myöhässä. Asia raukeaa mm. silloin, kun valitus peruutetaan kesken käsittelyn.
- *Kumotaan tai kumotaan & palautetaan uudelleen käsiteltäväksi*

= Viranomaisen päätös joko ainoastaan kumotaan tai valituksenalainen päätös kumotaan ja asia palautetaan uudelleen käsiteltäväksi Maahanmuuttovirastoon jonkin seikan vuoksi.
- *Hylätty*

= Kun valitus hylätään ja Maahanmuuttoviraston antama päätös jää voimaan.

VALITTAMINEN KORKEIMPAAN HALLINTO-OIKEUTEEN

Hallinto-oikeuden päätökseen voi halutessaan hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta (KHO). Valitus on tehtävä **14 päivän** sisällä hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaanista. (Hallintolainkäyttölaki 9 §, Ulkomaalaislaki 196 §)

Turvapaikka-asioissa niin kuin muissakin ulkomaalaisasioissa täytyy ensimmäiseksi pyytää KHO:lta *valituslupa*. Jos valituslupa myönnetään, vasta sitten voi hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen. (Ulkomaalaislaki 196 §)

Valitusluvan hakeminen:

- Jos asiassa tarvitaan valituslupa, ilmoitetaan siitä HAO:n päätöksen liitteenä olevassa valitusosoituksessa
- Valituslupaan ei tarvitse omaa, erillistä hakemusta → pelkkä valitus riittää
- Valituksessa tulee kuitenkin kertoa syyt, joiden perusteella asiassa pitäisi myöntää lupa
- Syiden perusteluja ei periaatteessa tarvitse mainita

Valitusluvan voi saada esimerkiksi (Hallintolainkäyttölaki 13 §):

- jos asian ratkaiseminen **toimii esimerkkinä** muille tuleville, samanlaisille asioille
- jos luvan saamiselle on **painava syy** (esim. merkittävä taloudellinen merkitys valittajalle)
- jos asiassa on tehty **ilmeinen virhe** (esim. asia- tai menettelyvirhe)

KOKOONPANO KORKEIMMASSA HALLINTO-OIKEUDESSA

- Ensisijaisesti asian ratkaisee *viiden jäsenen* kokoonpano
- Valituslupa-asiat, täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevien hakemusten tai valitusasiat sekä oikeusapua koskevat asiat voidaan ratkaista *kolmen jäsenen* kokoonpanolla
- Kansainvälistä suojelua koskevat asiat voidaan ratkaista *kahden jäsenen* kokoonpanolla, jollei asian laatu vaadi kolmen jäsenen kokoonpanoa
- Muun muassa pääasiasta erilliset oikeusapuasiat ja täytäntöönpanoa koskevat valitus- ja hakemusasiat voidaan ratkaista *yhden jäsenen* kokoonpanolla
(Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta 1265/2006, 6 §)

KÄSITTEITÄ

Asianajaja (AA): Lakimies, joka kuuluu Suomen Asianajajaliittoon. Asianajajan toimintaa valvoo oikeuskansleri sekä Asianajajaliiton valvontalautakunta. (Oikeus.fi 2016)

Hallinto-oikeuden esittelijä: Henkilö, joka perehtyy kyseessä olevaan valitusasiaan, esittelee sen istunnossa asian ratkaisevalle kokoonpanolle ja kirjoittaa lopullisen päätöksen. Hallinto-oikeuden esittelijöinä voi toimia henkilöt, jotka ovat suorittaneet oikeustieteen muun ylemmän korkeakoulututkinnon kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinnon. (Tuomioistuinlaki 673/2016, 19 luku, 1 § ja 3 §)

Hallinto-oikeus (HAO): Alempi hallintotuomioistuin, jossa käsitellään ja ratkaistaan hallinto-oikeudelliset valitukset eli viranomaisen antamista päätöksistä tehdyt valitukset sekä hallintoriidat. Hallinto-oikeuksia on Suomessa yhteensä kuusi (Helsingin, Turun, Vaasan, Hämeenlinnan, Pohjois-Suomen ja Itä-Suomen hao:t) ja yksi Ahvenanmaalla. (Tuomioistuinlaki, Luku 4, 1 & 3 §)

Istunto: Neuvottelu, jonka aikana ratkaistava asia esitellään, asiasta neuvotellaan ja lopuksi sen ratkaisusta päätetään. Istunto ei ole julkinen, vaan se käydään ilman yleisöä ja asianosaisia. Mukana istunnossa ovat yleensä asian ratkaiseva kokoonpano sekä asian esittelevä esittelijä. (Mäenpää 2007, 552)

Julkinen oikeusavustaja (JOA): Valtion oikeusaputoimistossa työskentelevä lakimies, joka voi toimia oikeudellisena avustajana. Julkisen oikeusavustajan kelpoisuusvaatimukseen kuuluu yliopiston ylempi oikeustieteiden tutkinto sekä riittävä kokemus asianajotyöstä. (Oikeus.fi 2013)

Kansainvälinen suojelu: Pakolaisaseman tai toissijaisen suojelun perusteella annetun oleskeluluvan saaminen. (Ulkomaalaislaki 3 § 13 kohta)

Kiintiöpakolainen: YK:n pakolaisjärjestön (UNHCR) pakolaisena pitämä henkilö, jonka saama oleskelulupa kuuluu valtion talousarviossa vahvistettuun pakolaiskiintiöön.

Kokoonpano: Hallinto-oikeustuomareista koostuva ryhmä, joka päättää asian lopullisen ratkaisun esittelijän esityksestä. Kokoonpano voi koostua niin yhdestä, kahdesta kuin kolmestakin tuomarista riippuen käsiteltävän asian luonteesta ja laajuudesta. (Mäenpää 2007, 552; Hallinto-oikeuslaki 3 luku)

Korkein hallinto-oikeus (KHO): Ylempi hallintotuomioistuin, joka käyttää ylintä päätösvaltaa hallintolainkäyttöasioissa. Alueellisten hallinto-oikeuksien päätöksistä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Joissakin asiaryhmissä tarvitaan KHO:lta ensin valituslupa.

Luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja: Lakimies, jolla on oikeudenkäyntiavustajalautakunnan lupa toimia oikeudenkäyntiavustajana ja avustajana. (Oikeus.fi 2016)

Maahanmuuttaja: Henkilö, joka muuttaa maahan.

Nopea menettely: Turvapaikka-asiassa käytettävä menettely, jos turvapaikkahakemus on ilmeisen perusteeton. (Ulkomaalaislaki 104 §)

Notaari: Henkilö, joka voi toimia hallinto-oikeuden esittelijänä helpoimmissa valitusasioissa. Notaarin kelpoisuusvaatimuksena on siihen soveltuva korkeakoulututkinto. (Tuomioistuinlaki luku 19, 1 § ja 3 §)

Pakolainen: Geneven pakolaissopimuksen mukainen henkilö, joka oleskelee oman maansa ulkopuolella, koska hänellä on aihetta pelätä tulevansa vainotuksi omassa kotimaassaan uskonnon, rodun, kansallisuuden, poliittisen mielipiteen tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen vuoksi. Hän ei myöskään kykene tai on pelon vuoksi haluton saamaan suojelua oman kotimaansa viranomaisilta.

Pakolaisasema: Asema, joka myönnetään ulkomaalaiselle, joka on tunnustettu pakolaiseksi. (Ulkomaalaislaki 3 § 12 kohta)

Pakolaiskiintiö: Valtion talousarvioon budjetoitu jokavuotinen kapasiteetti ottaa vastaan pakolaisia, jotka ovat lähteneet kotimaastaan voimatta palata takaisin sinne. Kiintiöön valituille myönnetään pakolaisasema valtiossa. Suomen pakolaiskiintiö on 750 pakolaista. (Amnesty International 2017)

Suullinen käsittely: Valitusasiassa joissakin tapauksissa järjestettävä istunto, jossa pyritään selvittämään epäselvät asiat kuullen suullisesti valittajaa, Maahanmuuttoviraston edustajaa ja mahdollisia todistajia. Paikalle kutsutaan yleensä valittaja asiamiehineen ja Maahanmuuttoviraston edustaja. Lisäksi valittaja voi halutessaan kutsua todistajia.

Tiedoksis aantipäivä: Päivä, jolloin esimerkiksi päätös saadaan tiedoksi.

Turvapaikanhakija: henkilö, joka hakee kansainvälistä suojelua eli turvapaikkaa ja oleskelulupaa maasta, joka ei ole hänen kotimaansa. (Maahanmuuttovirasto 2016)

Turvapaikka: Turvapaikkamenettelyssä myönnettävä oleskelulupa henkilölle, joka täyttää pakolaisen määritelmän. (Ulkomaalaislaki 3 § 14 kohta)

Valituksenalainen päätös: Päätös, josta valitetaan.

Vastaselitys: Vastaus/vastine viranomaisen antamaan lausuntoon. Vastaselitys ei ole pakollinen. Mahdollinen vastaselitys on toimitettava hallinto-oikeudelle 14 päivän kuluessa pyynnön lähetyspäivämäärästä lukien.

Lähdeluettelo

Hallintolainkäyttölaki 586/1996

Hallinto-oikeuslaki 430/1999

Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta 1265/2006

Mäenpää, O. 2007. Hallintoprosessioikeus. Helsinki: WSOY.

Oikeudenkäymiskaari 4/1734

Oikeusapulaki 257/2002

Tarukannel, V. 2006. Teoksessa Yleishallinto-oikeus. Helsinki: Gummerus. s. 469-504.

Tuomioistuinlaki 673/2016

Amnesty International. 2017. Suomen pakolaiskiintiö on moninkertaistettava. Viitattu: 24.3.2017.

<https://www.amnesty.fi/pakolaiskiintio/>

Maahanmuuttovirasto. 2016. Sanasto. Viitattu: 15.3.2017.

<http://www.migri.fi/medialle/sanasto>

Oikeus.fi. 2013. Julkinen oikeusavustaja. Viitattu: 25.3.2017.

<https://oikeus.fi/oikeusapu/fi/index/oikeusavustaja/julkinenoikeusavustaja.html>

Oikeus.fi. 2016. Yksityinen avustaja. Viitattu: 25.3.2017.

<https://oikeus.fi/oikeusapu/fi/index/oikeusavustaja/yksityinenoikeusavustaja.html>